



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

No. de edición del mes: 6

Ciudad de México, jueves 4 de abril de 2024

CONTENIDO

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Instituto Mexicano del Seguro Social

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Banco de México

Instituto Nacional Electoral

**Convocatorias para Concursos de Adquisiciones,
Arrendamientos, Obras y Servicios del Sector Público**

Avisos

Indice en página 227

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023, así como el Voto Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 172/2023 Y SUS ACUMULADAS 173/2023, 174/2023 Y 175/2023

PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO MORENA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO POLÍTICO MORENA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

SECRETARIO AUXILIAR: RAMÓN JURADO GUERRERO

COLABORÓ: DULCE MARÍA SEBASTIÁN BARREDA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto	25
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	De manera general, se impugna la totalidad del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés. De forma particular, las normas cuya constitucionalidad se reclama y que, en su caso, serán analizadas en el estudio de fondo, son los artículos: <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 5, fracción II, inciso c) y q); - Artículo 14, párrafos primero, fracciones VIII y IX, y segundo; - Artículo 109, párrafos primero, fracción IV y último, parte final; - Artículo 134; - Artículo 162, párrafos penúltimo y último. - Artículo 55, párrafo final; - Artículo 170 fracción VIII. 	26
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos .	29
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas .	30
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las causas de improcedencia planteadas por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro son infundadas .	34

VI.	ESTUDIO DE FONDO	Este Tribunal concluye que sí existieron irregularidades en el procedimiento legislativo que generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo bajo análisis.	39
VII.	EFECTOS	<p>Declaratoria de invalidez. Se declara la invalidez total del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.</p> <p>Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria y, a fin de evitar generar una situación de incertidumbre jurídica en el proceso electoral 2023-2024 en la entidad federativa, este Tribunal Pleno determina que la invalidez decretada no debe surtir efectos inmediatos, sino que éstos surtirán a la fecha en la que concluya el referido proceso electoral.</p> <p>Asimismo, al igual que se hizo en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, en este asunto debe precisarse que si, con posterioridad a la conclusión de dicho proceso electoral, el Congreso Local decide en ejercicio de sus facultades legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.</p> <p>Notificaciones. Esta resolución deberá ser notificada, además de las partes, al Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p>	85
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	87

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 172/2023 Y SUS ACUMULADAS 173/2023, 174/2023 Y 175/2023

PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO MORENA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO POLÍTICO MORENA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

SECRETARIO AUXILIAR: RAMÓN JURADO GUERRERO

COLABORÓ: DULCE MARÍA SEBASTIÁN BARREDA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de diciembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023**, promovidas por el Partido Político Morena en el Estado de Querétaro, Partido del Trabajo, Partido Político Morena y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de los escritos iniciales de demandas.** Las acciones de inconstitucionalidad se depositaron en el buzón judicial y, posteriormente, fueron recibidas por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en las fechas siguientes:

Fecha de presentación	Promovente y Acción
Diez de agosto de dos mil veintitrés.	Partido Político Morena en el Estado de Querétaro , por conducto de Rufina Benítez Estrada, quien se ostentó como Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal de Morena en el Estado de Querétaro. Acción de Inconstitucionalidad 172/2023.
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	Partido del Trabajo , por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, María Mercedes Maciel Ortiz y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, quienes se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. Acción de Inconstitucionalidad 173/2023.
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	Partido Político Morena , por conducto de Mario Delgado Carrillo, quien se ostentó como Presidente Nacional de MORENA. Acción de Inconstitucionalidad 174/2023.
Catorce de agosto de dos mil veintitrés.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos , por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Acción de Inconstitucionalidad 175/2023.

2. Autoridades que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

- **Autoridad emisora:** Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- **Autoridad promulgadora:** Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

3. Norma general impugnada y medio oficial en que fue publicada. Los partidos políticos accionantes impugnan la totalidad y diversas disposiciones del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés, así como particularmente preceptos en él contenidos; todo lo cual quedará precisado más adelante.

4. Preceptos que se estiman violados. Los partidos políticos accionantes señalaron que se violaron los preceptos siguientes:

- Artículos 1, 2, 14, 16, 17, 35, 39, 40, 41, 73, fracción XXIX–U, 115, 116, 124 y 133 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1,2, 4, 5, 6, 7, 8, 15 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Artículos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Artículos 1, 2, 9, 23, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 21.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Artículos I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

5. Conceptos de invalidez. Al formular las respectivas demandas, los promoventes hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

Acción de inconstitucionalidad 172/2023 (Partido Político Morena en el Estado de Querétaro)**a) Primer concepto de invalidez**

En primer lugar, el Partido accionante advirtió que la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales únicamente dictaminó la iniciativa presentada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Ello conlleva una violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, pues no dio trámite legislativo a las demás iniciativas presentadas (302, 303, 328, 329 y 356).

Además de esto, señaló que, debido a la celeridad del trámite, se configuraron actos que violaron gravemente el procedimiento legislativo, pues se omitieron trámites aun cuando dicho asunto no podía considerarse como urgente.

En segundo lugar, consideró que para la sesión del 15 de julio de 2023 también se cometieron violaciones al proceso que tienen carácter invalidante. Por una parte, la convocatoria para dicha sesión es nula, por no haberse emitido con un día de anticipación. Sin embargo, al no convocarse ni publicarse el orden del día con el tiempo suficiente, las y los diputados no tuvieron conocimiento oportuno de lo que habría de discutirse en dicha sesión y, mucho menos, de la iniciativa presentada.

b) Segundo concepto de invalidez

La accionante señala que, si bien, el día 12 de julio se publicó en el Periódico Oficial del Estado, una convocatoria para participar en la consulta para la implementación de acciones afirmativas en la Ley Electoral, para que dicha convocatoria tuviera efectos legales, debió acordarse en sesión de la Comisión de Gobernación, cuestión que no sucedió.

Por otra parte, destacó que, de acuerdo con estándares nacionales e internacionales, la consulta a personas, pueblos y comunidades indígenas debe cumplir, como mínimo, las siguientes fases: i) preconsultiva, ii) informativa, iii) de deliberación interna, iv) de diálogo y de v) decisión. Aunado a esto, la consulta respecto de personas con discapacidad deberá ser: previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferentemente directa, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

No obstante, en el caso concreto no se realizó una consulta que cumpliera con dichos estándares, aun cuando existía obligación de hacerla. Por esta razón, la norma impugnada debe ser declarada inválida.

c) Tercer concepto de invalidez

La demanda de la accionante argumenta que es inconcuso que el Congreso local no cuenta con atribuciones constitucionales, ni legales para legislar en materias distintas a las que señala la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ese sentido, los siguientes artículos se legislaron sin contar con la competencia para hacerlo: artículos 62 fracción XV; artículo 79 fracciones I y II; artículo 99 fracción I; artículo 109 fracción IV; artículo 111 fracción IV; artículo 117; artículo 162; artículo 166 Bis; artículo 230; artículo 14 fracción VIII.

Acción de inconstitucionalidad 173/2023 (Partido del Trabajo)**a) Primer concepto de invalidez. Violación al procedimiento legislativo por modificación ilícita del texto del dictamen definitivo y aprobado para su discusión por el Pleno de la legislatura, y sustitución por otro texto ajeno a la discusión y votación**

El Partido del Trabajo señala que existió una violación al procedimiento legislativo por una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo y aprobado para su discusión por el Pleno de la legislatura, pues este se sustituyó por otro texto ajeno al de la discusión y votación.

Por ello, sostiene que existe una transgresión directa a los principios de legalidad, en su dimensión de correcta fundamentación y motivación, seguridad jurídica en su modalidad de debido procedimiento y acato de la norma; así como tampoco se respetaron los principios de legalidad y seguridad jurídica, deliberación efectiva y democrática y soberanía de la función legislativa. Esto, pues en el procedimiento de discusión y deliberación democrática de la legislación existieron dos normas distintas i) la que se pensó que se discutía conforme a un dictamen previo y ii) aquella que realmente se aprobó y publicó.

En ese sentido, el hecho de que no se tuviera certeza del conocimiento real del documento o dictamen que sería votado y discutido se convirtió en un factor de falta de conocimiento de lo que finalmente se resuelve, por lo que se impidió un debate robusto, público y objetivo que, a su vez, imposibilitó la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo.

Además, desarrolló algunas de las particularidades del proceso legislativo en el Congreso del Estado:

1. Soberanía de la función legislativa en el Estado de Querétaro y el procedimiento general de aprobación de leyes.

La legislatura del Estado de Querétaro es el órgano deliberativo que puede aprobar las leyes y, para hacerlo, a través de sus comisiones legislativas realizará un dictamen y lo aprobarán, para después ser dado a conocer al Pleno, a fin de que previa discusión se rechace, modifique o apruebe. Así, en caso de ser aprobado se turna al titular del ejecutivo que, de no ejercer el derecho de veto, deberá publicar la norma para que pueda entrar en vigor. En ese sentido, el Ejecutivo no tiene la facultad de modificar arbitrariamente el texto aprobado por el órgano legislativo.

2. De las particularidades del procedimiento de aprobación de leyes.

El artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro prevé que al presentarse una iniciativa debe turnarse por la presidencia de la legislatura a la comisión que corresponda para su dictamen.

Una vez emitido dicho dictamen, no pueden existir modificaciones intermedias entre la Comisión y el Pleno, es decir, nadie puede cambiar, adicionar o eliminar contenidos.

Si bien, un dictamen publicado en la Gaceta Legislativa puede sufrir modificaciones, en dicho caso, la comisión debe notificarlo para que se le haga saber a las diputaciones y al Pleno, de lo contrario serían modificaciones ocultas. Igualmente, tampoco se ignora que una vez que el Pleno haya aprobado el dictamen, este podrá contener variaciones para corregir el uso del lenguaje, gramática, semántica, claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente, sin embargo, no podrá modificarse nunca el contenido sustantivo.

3. De la violación procedimental máxima ocurrida el 15 de julio de 2023.

La Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales aprobó sin discusión real ni convocatoria ciudadana abierta, el dictamen de iniciativa de la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Posteriormente, por la mañana del 14 de julio de 2023 la hicieron llegar a la presidencia de la Legislatura, se digitalizó y se turnó con la convocatoria para la sesión del Pleno del día siguiente.

El dictamen original presentado por la Comisión a la Presidencia de la Mesa Directiva es idéntico al publicado en la Gaceta Legislativa, es decir, hasta ese momento no existía discrepancia en relación con lo que se discutiría y votaría el 15 de julio de 2023. Ello se puede comprobar pues incluso el día de la sesión las diputaciones que participaron en la tribuna refirieron a lo publicado en la Gaceta.

Así, la discusión se centró en lo aprobado y publicado el 14 de julio y no en los puntos que aparecieron posteriormente publicados el 15 de julio de 2023. Ello implicó que, al someterse a votación en la misma sesión, ni una sola de las diputaciones sabía que el proyecto se había cambiado en puntos medulares, o bien, desconocían que esto ocurría. Lo anterior implica que existieron dos dictámenes: uno que fue conocido por las diputaciones y otro que fue publicado pero nunca se notificó al Pleno. En ese sentido, se discutió un proyecto distinto al publicado, por lo que en realidad no existió un ejercicio democrático participativo.

De esta forma, el Partido accionante señala que dichos cambios impactan en varios artículos de la Ley Electoral, por ejemplo, establece una definición que nunca se discutió ni propuso en iniciativa ("situación de vulnerabilidad" se cambió por "situación de atención prioritaria") e incide en la designación de candidaturas y en derechos humanos.

Además, sostiene que se violó el principio de soberanía de la legislatura, pues alguien asumió las funciones que le corresponden, al modificar el dictamen; también se vulneró el principio de deliberación efectiva, pues no se pudo realmente conocer ni discutir el proyecto; el principio de publicidad, ya que ni el Pleno ni el público ciudadano pudo conocer cómo es que un tema no discutido arribó a una norma vigente; por último, se violó el principio de representatividad, pues al ser las diputaciones la representación de la voluntad popular, si no se toman o discuten las decisiones, de facto, los partidos y ciudadanía se quedan sin representación.

En conclusión, a su consideración se vulneraron los artículos 1, 14, 16, 39, 40 y 116 de la Constitución Federal.

b) Segundo concepto de invalidez. De la ausencia de consulta de indígenas y de personas con discapacidad

La Legislatura omitió realizar un proceso de consulta efectiva, objetiva, pública, transparente y suficiente a propósito de la ley aprobada, a pesar de que una porción normativa tiene relación con el ejercicio de los derechos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (aquellos aducidos como "grupos de atención prioritaria") específicamente, con personas con discapacidad y, de modo indirecto, también tiene relación con el ejercicio de derechos de pueblos indígenas.

En el caso concreto, los artículos 5 fracción II, numeral 7, inciso q) en relación con el artículo 162 de la Ley electoral se dirigieron de manera específica a grupos en situación de vulnerabilidad en donde se vuelve necesaria su participación, pues al tener mayor dificultad para poder participar directamente en la toma de decisiones públicas y de participar en la vida democrática.

Las autoridades demandadas no respetaron el principio de parlamento abierto y redujeron sus convocatorias de consulta a una mera simulación, para luego poder explicar particularmente cómo es que este vicio se traduce en una falta de consulta de personas con discapacidad y de personas indígenas que debieron ser consultados.

I. El principio de parlamento abierto y los requisitos de las consultas a los sectores vulnerables

La accionante señala que, la Corte en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 que la consulta debe contener ciertos parámetros: a) previa, pública, abierta y regular; b) garantizar la participación de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) perseguir participación efectiva; g) transparente. De esta forma, no puede considerarse que una consulta está bien practicada o colmada solo porque exista una convocatoria o una publicación.

II. ¿Por qué se debían convocar a personas con discapacidad e indígenas?

La accionante señala que, de acuerdo con las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y acumulada 81/2017 y 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020 se debe consultar a personas indígenas y con discapacidad cuando puedan resultar afectados o interesados debido al contenido legislativo en cuestión. En el caso concreto, la norma impugnada tiene relación con las personas indígenas y personas con discapacidad, por los siguientes motivos:

1. La identidad de la ley con personas con discapacidad. Aunque varias porciones de la norma se relacionan con temas de organización del Instituto y con disposiciones de proceso electoral, existe una parte que incide en los derechos de las personas con discapacidad, pues particularmente el artículo 162 refiere a la posibilidad de que personas en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, integren al menos una fórmula de las planillas.

2. La identidad de la ley con pueblos indígenas y comunidades afroamericanas. La norma genera un impacto significativo entorno a los intereses de las personas y comunidades debido a que i) personas de "grupos de atención prioritaria" podrán integrar fórmulas de ayuntamiento y diputaciones en todos los municipios y en al menos un distrito, si bien, en la definición del mencionado concepto se mencionan diversos grupos en situación de vulnerabilidad, no se mencionan pueblos y comunidades indígenas, entonces estaríamos frente a una legislación electoral que invisibiliza la condición de este grupo. Además, realizar esta distinción sin razonar o explicar, también implica una falta de motivación y justificación de la norma; ii) la redacción de la norma publicada difiere de la inicial y su contenido introduce elementos que permiten a otros grupos de atención prioritaria tener mejor representación que a las y los indígenas. Es decir, la legislación otorga beneficios a otros grupos, pues a las personas indígenas no se les considera grupo de atención prioritaria y, además, la única concesión que tienen es que en un solo municipio se les pueda considerar en una fórmula, a diferencia de los otros grupos que pueden ser considerados en uno de los 18 ayuntamientos y en, al menos, una fórmula a diputación plurinominal.

III. La simulación de la consulta de la Ley Electoral que implicó un vicio procedimental por parte de la Comisión

Pese a que previo a la aprobación el dictamen definitivo de la Ley Electoral por parte de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales, existió una supuesta consulta, esta no colmó los requisitos mínimos para considerarse suficiente. Dicho ejercicio constituyó una simulación que trastoca el principio constitucional local de parlamento abierto que debió seguir el cuerpo legislativo y terminó por evadir materialmente una participación real de la ciudadanía y de los grupos mencionados.

El 12 de abril de 2023 emitieron una convocatoria que solo permitía participar el 13 de julio y parte del 14 de julio de 2023 en horarios restringidos. Materialmente, no existió una oportunidad de consulta. En este sentido, dicha consulta no cumple con los requerimientos de ser previa, pública, abierta, no hubo participación directa de los grupos específicos, no fue accesible, no fue informada, no fue significativa y no persiguió una participación efectiva ni fue transparente.

c) Tercer concepto de invalidez. Incongruencia y falta de completitud de la norma (inseguridad jurídica) del artículo único

La actora sostiene que, debido a que el Pleno no pudo discutir de manera informada el dictamen que se aprobó, el artículo único presenta diversas incongruencias que genera una violación al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 14 constitucional. Así las incongruencias mencionadas son las siguientes:

1. Dispone la adición de las fracciones VII y VIII al artículo 170, no obstante, esto resulta contrario al dictamen original aprobado que ordenó la reforma de las fracciones VI y VII de dicho artículo.
2. Dispone la reforma y adición al artículo 211 de las fracciones VII y VIII, pero resulta incongruente con el dictamen de iniciativa aprobado por el Pleno, que ordenó solamente la reforma del segundo párrafo del citado artículo.
3. Dispone la reforma y adición del inciso q) del artículo 5 de la fracción I de la Ley Electoral por ser incongruente con el dictamen de iniciativa aprobado que ordenó solamente la reforma al inciso p) del citado artículo, es decir, de manera incongruente se incluyó un inciso que no se consideraba en el dictamen original.
4. No considera la adición al sexto párrafo del artículo 78 de la Ley Electoral, empero el dictamen original aprobado sí aludía a esa reforma.
5. Dispone la adición de una fracción IX al artículo 170 así como al tercer párrafo del artículo 175, cuando ni una de estas se contempló en el dictamen aprobado por el Pleno.

d) Cuarto concepto de invalidez. La indebida adición del inciso q) a la fracción II del artículo 5 en relación con la modificación al artículo 162 de la Ley Electoral

En el escrito de demanda se señala que, además de ser una violación relativa a los vicios al procedimiento, también configura una violación de fondo. Esto es así pues, según la accionante, la adición al artículo 5 sirve para limitar el contenido del artículo 162 y, con ello, limitar la inclusión de personas y comunidades indígenas.

El problema concreto de dicha adición recae en que el precepto determina arbitrariamente quienes serán considerados grupos de atención prioritaria y tampoco permite una ponderación para hacer prelación de personas al momento de su inclusión en las fórmulas, lo cual deriva en que no exista una regla clara de inclusión ya que no queda claro quiénes son grupos más desaventajados respecto de otros.

Lo anterior podría derivar en que, al no haber prelación de grupos, cualquier partido cubra dicha cuota de inclusión promoviendo, por ejemplo, personas de 18 a 24 años de edad. De esta forma, al resultar en un concepto tan vago y amplio, podría generar en que en realidad no estén representadas las personas que formen parte de grupos en situación de vulnerabilidad, tal es el caso de las personas pertenecientes a la diversidad sexual en Querétaro.

Concretamente, la norma impugnada es un mecanismo que instrumenta un discurso de inclusión que no se hace obligatorio incluir. Al contrario, las personas indígenas fueron segregadas y, en esa línea, el artículo 162 limita la integración de sus candidaturas frente a grupos no ponderados, lo que resulta en la disminución de la participación indígena.

e) Quinto concepto de invalidez. Violación al principio de tipicidad

De acuerdo con la accionante, dicha vulneración se debe a que la redacción final del artículo 14 fracción VIII de la Ley Electoral se exceden su consideración sobre la existencia de delitos, pues incluye una causal de inelegibilidad con la comisión de un delito que no existe en las normas penales. Por ello, trastoca los artículos 1, 14, 16, 20 de la Constitución Federal.

Lo anterior se debe a que el artículo 14 de la Ley impugnada prevé como uno de los requisitos para poder ser postulado a una candidatura el "no haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género".

De acuerdo con la demandante, a partir de la lectura de la fracción se puede entender que se establece como causal de inelegibilidad el hecho de que una persona hubiere sido: i) sentenciada de forma definitiva y ii) por la comisión de un delito. Además, la Ley General en Materia de Delitos Electorales no prevé ningún tipo penal sobre "delito de violencia política".

Así, argumenta que considerar como causa de inelegibilidad la comisión de un delito que no existe genera una discrepancia normativa y una interpretación adversa que afecta el derecho político de las personas. En ese sentido, la autoridad legislativa trastoca el principio de certeza, seguridad y previsión jurídica, pues propicia interpretaciones ilegítimas y sin fundamento objetivo, lo cual propicia e incentiva litigios innecesarios e injustificados. Además, se constituye como un obstáculo o restricción injustificada y subjetiva al derecho de la ciudadanía de ser votada.

f) Sexto concepto de invalidez. Incongruencia Interna (antinomia) y violación a la seguridad jurídica por discrepancia de causales de inelegibilidad

De acuerdo con la demanda del partido accionante, el artículo 170 fracción VIII de la Ley Electoral genera una antinomia pues se contradice con las reglas de la propia legislación, ya que el artículo 14 fracción VIII de la Ley ya establece los requisitos formales para el registro de una candidatura.

Dicho artículo señala que es un requisito de elegibilidad el "no haber sido condenado por sentencia firme por el delito de...". De esta forma, parece que se impone un requisito adicional en donde, además, no se establece el concepto de delito, por lo que podrían incluso incluir resoluciones administrativas por violencia política en razón de género en contra de las mujeres. Tal situación únicamente muestra la existencia de un problema de interpretación y falta de tipicidad.

Concretamente, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho artículo, pues este pide colmar un requisito inusitado e innecesario, puesto que la *ratio legis* del artículo 170 fracción VIII es colmar el requisito de elegibilidad, pero no así imponer uno nuevo que sea incongruente con la totalidad del texto legislativo y que por su naturaleza podría afectar el ejercicio de un derecho político.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023 (Partido político Morena)**a) Primer concepto de invalidez**

El partido político accionante controvierte la reforma a la fracción II del artículo 5 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues sostiene que violenta lo dispuesto por los artículos 1, 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Federal. Esto, pues la definición de "calumnia" agregó condición objetiva de punibilidad consistente en "a sabiendas de su falsedad", dicha adición imposibilita la operación de dicha fracción en detrimento de quien resienta esa clase de actos, en tanto que impone desproporcionadamente un deber hacia la persona que denuncia, ya que lo obliga a probar dicha cuestión. Además, esto se hace en medio de un proceso electoral en donde rigen los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y equidad en la contienda, por lo que cuando se imponen cargas desmedidas para la actualización de las infracciones que fueron implementadas para evitar o disuadir la lesión a tales principios, en realidad se está apartando del Pacto Federal.

Por otra parte, si bien, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para generar su propio marco jurídico, también es cierto que tal atribución no alcanza para poder contradecir lo previsto en una ley general, pues, además, el artículo 133 constitucional estableció un sistema de distribución de competencias que sujeta a las autoridades locales a lo que disponen las leyes generales. En este caso, la definición de la ley de Querétaro no se ajusta a lo determinado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) Segundo concepto de invalidez

Se impugna el artículo 14 párrafos primero, fracciones VIII y IX y segundo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que, por una parte, regula en forma deficiente los requisitos para postularse y, en su caso, para permanecer en cualquier cargo de elección popular y, por otra, emplea lenguaje no inclusivo en la porción normativa de dicho precepto legal.

Los requisitos que se impugnan son los siguientes: "No haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género" y "No tener suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos: a) violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, b) delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales; c) como deudora alimentaria morosa que atenten contra las obligaciones alimentarias".

Sobre esto, el partido promovente sostiene que dichas porciones implican una deficiente regulación pues, por una parte, el no haber sido condenado mediante sentencia firme, deviene atemporal y desproporcionada; por otro lado, las sanciones de inelegibilidad o impedimentos para ser candidata o candidato no deben ser vitalicias ni inusitadas. En ese sentido, el partido invoca como hecho notorio la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020 en donde este Alto Tribunal concluye que artículos parecidos pueden ser constitucionales siempre que se interpreten en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenado por aquellos delitos implica que esta sea una condena definitiva y solo mientras se compurga la pena aplicada. Por ello, también considera que deberá entenderse que la suspensión de derechos solo aplica cuando la condena firme es de tipo penal y no se ha compurgado o solo mientras no ha prescrito la sanción.

Por otro lado, el penúltimo párrafo del artículo 14 señala que "solo podrá ser gobernador constitucional del Estado un ciudadano...". Sobre esto, la accionante señala que el legislador debió emplear lenguaje inclusivo y regular dicho precepto conforme el "Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros", en tanto que cualquier ciudadano o ciudadana que reúna los requisitos puede acceder al cargo en cuestión. Así, en caso de que la porción no pueda entenderse de esta forma, deberá invalidarse.

c) Tercer concepto de invalidez

Se impugna la omisión legislativa relativa a una competencia de ejercicio obligatorio, consistente en el incumplimiento al mandato del Poder Constituyente Permanente, establecido en los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros.

En su escrito de demanda, el partido considera que existe dicha omisión debido a las siguientes cuestiones:

i) La resolución de cinco de junio de dos mil veintitrés relativa al expediente del incidente oficioso de cumplimiento de sentencia SUP–RAP–116/2020 y acumulados en donde la Sala Superior del TEPJF estimo que se incumplió con el principio de paridad de género en la elección de la gubernatura del Estado de Querétaro y ordenó al Congreso emitir la regulación correspondiente a fin de garantizar la postulación paritaria de candidaturas. Así, en la verificación de la legislación de dicha entidad, la Sala estimó que a la fecha no se ha cambiado la normativa respectiva pero que aún tiene oportunidad de cumplir con lo ordenado. Ello independientemente de su obligación de acatar el Decreto señalado.

De esta forma, la omisión legislativa en cuestión es inconstitucional debido a la inactividad legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio. Por ello, corresponde que este Alto Tribunal ordene al legislador omiso emitir la regulación atinente.

d) Cuarto concepto de invalidez

La accionante impugna el artículo 109 párrafos primero, fracción IV y último, parte final, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que, por una parte, hace depender el orden de aparición o colocación de los emblemas de los partidos políticos en la boleta electoral, según la antigüedad de su acreditación de registro ante Instituto local, no obstante que ese orden debe ser conforme a la antigüedad del registro del partido político nacional ante el INE. Por otra parte, no es adecuado que se considere que una representación de partido político o de candidatura independiente está “conforme” o “a favor” con el diseño de la boleta, por la simple inasistencia a la reunión donde se exhiban las propuestas de diseño. Ello se traduciría en una vulneración a los principios de certeza, legalidad y objetividad electoral, así como también a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Lo anterior se debe a que, por un lado, diferenciar el orden de aparición de los partidos políticos nacionales y locales en las boletas, según la antigüedad de su acreditación de registro, altera el principio de certeza electoral pues el orden de aparición debe regirse según la antigüedad del registro, no así de la temporalidad de la acreditación ante el Instituto. Por ello, se constituye en una medida injustificada, arbitraria y subjetiva que obstaculiza el ejercicio de los derechos a favor de los partidos.

Además, el legislador local podría, incluso, carecer de competencia para establecer dicha cuestión, pues de acuerdo con la ley general en la materia, corresponde al legislador federal.

La segunda razón recae en que se haya establecido la conformidad con el diseño de la boleta atribuida fictamente al partido político que no asiste a una reunión de trabajo. Señala que este tipo de acuerdos deben ser colegiados y corresponder al órgano superior de los organismos públicos locales y al Instituto Nacional Electoral. Además, atribuir como consecuencia de derechos, la ficción legal consistente en tener por “conforme” a cualquier representación partidista o de candidatura independiente por el solo hecho de no asistir a una reunión de trabajo donde prácticamente de manera secreta para el grueso del electorado, se define un diseño de las boletas y un orden de aparición que no da certeza alguna de la publicidad y legalidad en la realización de dicha actividad.

e) Quinto concepto de invalidez

En este concepto se impugna el artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que regula diversas reglas para la constitución y registro de organizaciones ciudadanas como partidos políticos locales y asociaciones políticas estatales. No obstante, dicha regulación es competencia del Congreso de la Unión en términos del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a) del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política–electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

En ese sentido, si el artículo 134 de la ley electoral local dispone de reglas relativas a la constitución y registro de los partidos políticos locales, y estos temas ya están regulados por la Ley General de Partidos Políticos, es evidente que además de duplicidad, el legislador carece de competencia para mantener en vigor normas generales cuya emisión se confiere en forma exclusiva al Congreso Federal.

f) Sexto concepto de invalidez

La actora argumenta que la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no se apega a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa, así como el respeto a las reglas en el desarrollo del proceso legislativo, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores en la creación de las normas.

Pese a que aparentemente se respetaron los plazos para la aprobación de la reforma, no debe pasar inadvertida la celeridad con la que se llevó a cabo el proceso legislativo, pues desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación únicamente transcurrieron ocho días. Además, diversas iniciativas que se presentaron, y que posteriormente se acumularon con la misma celeridad cuestionable, superaron el plazo establecido para ser turnadas a comisión. Además, para que el dictamen resultante de la comisión pudiera ser válidamente agregado a la orden del día, este debió haber sido entregado el día 12 de julio —y no el 14— con el objetivo de que existiera un plazo de 48 horas hábiles.

Concretamente, el partido accionante señala que es absurdo que tan solo dos días después de haber acumulado las seis iniciativas de ley, se haya elaborado el dictamen de la referida reforma y que, en menos de un día efectivo, los legisladores hayan estado en posibilidad real de conocer el contenido de dicha reforma.

En ese sentido, de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad 9/2005 los procedimientos legislativos deben respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y libertad, para lo cual debe existir una efectiva deliberación pública con un ambiente propicio para el diálogo. Cuestiones que no ocurrieron en el presente caso.

Además, como parte de la celeridad de dicho proceso, la consulta realizada fue apresurada y sin realizar un análisis pormenorizado de los resultados de la misma, pues dicho ejercicio se publicó el día que se determinó la acumulación de iniciativas y culminó el día que se aprobó el dictamen en la cámara de origen.

g) Séptimo concepto de invalidez

La accionante, señala que el inciso c) de la fracción II del artículo 5 de la norma impugnada es deficiente en su regulación y actualiza una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, al introducir de manera deficiente la definición de “grupos de atención prioritaria”.

El partido accionante considera que la legislatura local no cumplió con sus competencias de ejercicio obligatorio, en virtud de que esa se llevó a cabo de manera deficiente, en relación con el principio de igualdad y no discriminación al introducir de una forma no adecuada el concepto de grupos de atención prioritaria.

En este caso, el Congreso local determinó introducir lo que a su consideración atiende a los grupos de atención prioritaria, sin embargo, dentro de dicha definición fue omiso en contemplar a las mujeres, por lo que el partido accionante señala que para la elaboración de la definición se debió analizar la totalidad de lo esgrimido en diversos criterios y definiciones.

Además, dicha normativa también contiene una deficiente regulación en las acciones afirmativas. Ello, pese a que el principio de igualdad y no discriminación constituye un mandato constitucional que permea a todo el sistema jurídico.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023 (CNDH)**a) Primer concepto de invalidez**

Las normas impugnadas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establecen la obligación a cargo de los partidos políticos de postular, al menos, una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria en las planillas de mayoría relativa de los ayuntamientos y para registrar candidaturas a diputaciones locales, entre los que se encuentran las personas con discapacidad y personas afrodescendientes, de conformidad con la definición de “grupo de atención prioritaria” contenida en el mismo ordenamiento.

Además, debido a que se trata de medidas que inciden directamente en los derechos político–electorales de esos colectivos, el legislador se encontraba obligado a consultarlos.

El artículo 2 de la Constitución Federal y diversos precedentes de la Suprema Corte, así como estándares internacionales señalan que el derecho a la consulta se constituye como una prerrogativa para salvaguardar los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Así, dicha consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Además, debe contemplar, mínimo, las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

Por otra parte, la consulta a personas con discapacidad debe contar con, por lo menos, las siguientes características: previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

Pese a lo anterior, en el presente caso, aunque la norma impugnada contiene obligaciones a cargo de los partidos políticos para incluir a dichos colectivos en la postulación de candidaturas, por lo que dicha medida electoral (acción afirmativa) sí incide directamente en los derechos de ambos sectores de la población, por ende, existía la obligación de realizar la consulta.

No obstante, no existe constancia de que haya existido algún tipo de acercamiento o consulta con las personas señaladas.

b) Segundo concepto de invalidez

Los artículos 5, fracción II inciso q) y 162 párrafos penúltimo y último de la Ley Electoral del Estado de Querétaro crean una medida afirmativa que es insuficiente para cumplir con su propósito constitucional, ya que no resulta idónea para garantizar que los grupos de atención prioritaria —a los que pretende beneficiar— queden especialmente representados; además, establece un catálogo delimitado y taxativo de grupos sociales a los que ubica en dicha hipótesis. Por lo anterior, la medida transgrede los principios de igualdad y no discriminación, así como a ser votado en condiciones de paridad.

Independientemente de que las normas son inválidas por no haberse realizado la consulta correspondiente, tampoco constituye una medida efectiva para cumplir con el propósito para el que fue creada.

En primer lugar, el legislador instauró una definición que podría calificarse como reducida de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual podría terminar por excluir a quienes no están nombrados. Además, se estima que la norma no es idónea debido a que el mecanismo solo garantiza el acceso a una fórmula de candidatos integrada por personas identificadas como grupo de atención prioritaria, lo cual hará imposible que queden representados todos los colectivos de mérito y mantendrá la falta de representación de otros colectivos que han sido discriminados de manera estructural.

Por último, la Comisión accionante señala que en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, sus efectos se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas.

6. Admisión, desechamiento, acumulación y trámite de las demandas. En principio, por acuerdo de quince de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 172/2023 y ordenó turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento correspondiente.

7. Asimismo, mediante proveídos de diecisiete de agosto de dos mil veintitrés, la Presidenta ordenó formar y registrar los expedientes físicos y electrónicos de las diversas acciones de inconstitucionalidad 173/2023, 174/2023 y 175/2023, respectivamente, y debido a la identidad en la legislación impugnada, también determinó la acumulación de los medios de control constitucional a la primigenia **acción de inconstitucionalidad 172/2023**.

8. Hecho lo anterior, mediante auto de veintiocho de agosto de dos mil veintitrés, por un lado, la Ministra instructora **desechó la acción de inconstitucionalidad 172/2023** que hizo valer Rufina Benítez Estrada, quien se ostentó como Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal del partido político MORENA en el Estado de Querétaro, por encontrarse frente a un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Ello es así, pues la presentación de dicho medio de control constitucional debe realizarse a través de su dirigencia nacional y, por ende, la Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal carecía de legitimación para promover dicha acción de inconstitucionalidad.

9. Por otro lado, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 173/2023, 174/2023 y 175/2023; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran su informe, específicamente requirió al primero de ellos para que enviara copia certificada del proceso legislativo de la reforma de ley impugnada y al segundo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad, correspondiente al quince de julio de dos mil veintitrés, que contiene la reforma de la normativa cuya invalidez se reclama.

10. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que, de ser el caso, formulara el pedimento que le corresponde, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que manifestara lo que a su esfera competencial conviniera. Solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que emitiera la opinión correspondiente; pidió al Presidente del Instituto Nacional Electoral que remitiera la documentación relativa a los partidos políticos accionantes; y requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

11. Cabe aclarar que, respecto de la solicitud de la suspensión de lo reclamado que planteó el Partido del Trabajo, se determinó que en la acción de inconstitucionalidad no procede otorgarla, pues se realiza un análisis abstracto de una norma general. Consecuentemente, cuando se plantea una invalidez a normas generales no es posible otorgar la suspensión debido a que las características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, y no es posible paralizar sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica.

12. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** En su informe, el Poder Legislativo local expuso lo siguiente:

a) Improcedencia y causas de sobreseimiento

Se actualizan las causales de improcedencia contenidas en las fracciones I, II y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política federal.

Respecto la fracción I, se actualiza por ser en contra de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ya son un tema resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 52/2017, 132/2020 y demás relativas a resolver sobre la Ley Electoral de Querétaro.

Respecto la fracción II, por ser contra normas generales o actos en materia electoral, ya que diversos conceptos, porciones normativas, fracciones de los artículos que pretenden ser invalidados por los promoventes, guardan una estrecha relación e identidad en su contenido y que dichas normas generales no han sido sujetas de un escrutinio en contra de las mismas.

En lo relativo a la fracción VIII del mencionado artículo 19, se precisa que en diversos conceptos de invalidez formulados por las accionantes carecen de los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados y por ende debe recaer la improcedencia y, por tanto, el sobreseimiento sobre dichos conceptos de invalidez.

Acción de Inconstitucionalidad 173/2023

a) Primer concepto de invalidez

El concepto de invalidez es infundado, pues la norma impugnada siguió el debido proceso legislativo que la ley señala y, además, cumplió con los estándares que ha desarrollado la Suprema Corte en su doctrina: respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas; correcta aplicación de las reglas de votación y publicidad.

b) Segundo concepto de invalidez

El legislativo local considera que lo alegado por la actora no es cierto y, además, debe sobreseerse pues, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 fracción VIII la ley reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política Federal, no se advierte que se hagan valer violaciones a la Constitución.

Si bien, la quejosa señala los preceptos constitucionales vulnerados, del contenido de su demanda no se expresan los agravios que causan la supuesta invalidez.

c) Tercer y cuarto conceptos de invalidez

El legislativo local considera que lo alegado por la actora no es cierto y, además, debe sobreseerse pues, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 fracción VIII la ley reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política Federal, pues de la lectura de ambos conceptos de invalidez no se advierte que se hagan valer violaciones a la Constitución.

Es decir, lo alegado por la accionante se limita a una supuesta incongruencia y falta de completitud de la norma, no así sobre cuestiones constitucionales. Al margen, se solicitó tener por reproducidos los argumentos vertidos en la respuesta al primer concepto de violación del presente asunto (173/2023), así como aquellos contenidos en la contestación a los agravios séptimo de la acción presentada por el partido Morena (174/2023).

d) Quinto concepto de invalidez

El informe del poder legislativo local considera que las disposiciones impugnadas por la accionante son constitucionales. Además, solicita se tengan por reproducidos los argumentos vertidos respecto de la respuesta al séptimo concepto de violación en la acción de inconstitucionalidad 173/2023 y segundo de la acción de inconstitucionalidad 174/2023.

e) Sexto concepto de invalidez

Debido a la redacción del escrito de demanda, el partido consideró que no se desprende un sexto concepto de invalidez.

f) Séptimo concepto de invalidez

La norma reclamada es constitucional pues, por una parte, es una medida idónea para el fin buscado, que es el de proteger a las mujeres de la violencia de género. Por otra parte, la norma únicamente realiza una especificación del delito.

Además, aunque se considera que se adicionaron causas de inelegibilidad, se sostiene que la norma reclamada cumple con los requisitos de elegibilidad para la gubernatura, diputaciones o ayuntamientos, al implementar un impedimento consistente en que la persona no este condenada por un delito tal como la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023**a) Primer concepto de invalidez**

La definición de “calumnia” contenida en el artículo 5, fracción II, inciso c) de la norma impugnada no contradice lo dicho por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el legislador local únicamente se avocó a clasificar los posibles sujetos activos del delito de calumnia de manera enunciativa.

Es decir, la ley local no se contrapone a la ley general, sino que amplía la definición para su mayor entendimiento y así garantizar la aplicación con estricto apego a los derechos fundamentales. Además, el incluir “a sabiendas de su falsedad” brinda certeza jurídica.

b) Segundo concepto de invalidez

La norma impugnada por la accionante es constitucional pues al detallar que se necesita una “sentencia firme”, se protege el principio de presunción de inocencia, legalidad y seguridad electorales, lo cual también proporciona certidumbre jurídica. Además, es una medida que supera un test de proporcionalidad.

Por otra parte, respecto del argumento relativo a la utilización de lenguaje inclusivo, se señala que no existe una obligación constitucional de hacer ese tipo de referencias, sin embargo, no porque en la construcción gramatical exista una interpretación de género masculino, quiere decir que solo a quien refiere por género le sería aplicable.

c) Tercer concepto de invalidez

No existe omisión legislativa en materia de paridad de género. En este caso, no existe un mandato constitucional ni un plazo perentorio (como si existió para el Congreso de la Unión, por ejemplo) para los Congresos estatales.

d) Cuarto concepto de invalidez

Lo argumentado por la parte accionante es infundado pues la reforma se hizo conforme lo establecido, en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, en la Ley General de Partidos Políticos y en la propia Constitución federal.

Si bien, la accionante señala que se modifica la forma en la que deberán aparecer los partidos políticos, por una parte, se sostiene que los organismos públicos locales tienen potestad para legislar en materia electoral sin contravenir disposiciones que solo competan a las autoridades federales. En ese sentido, en este caso únicamente se reguló acerca de la organización y funcionamiento de las boletas electorales y su registro y orden.

e) Quinto concepto de invalidez

El concepto de invalidez es infundado pues el Congreso del Estado de Querétaro se abocó a legislar dentro del ámbito de sus competencias y no transgredió ninguna competencia que correspondiera a las autoridades federales.

f) Sexto concepto de invalidez

Dada la similitud del concepto de invalidez identificado como primero el cual fue planteado por el Partido del Trabajo, se solicitó que se tengan por reproducidos los argumentos que dan sustento y validez a la norma impugnada.

g) Séptimo concepto de invalidez

Se sostiene la constitucionalidad de la norma impugnada. Ello, en virtud de que no es una porción normativa que excluya a otros grupos como las mujeres, sino que es una norma que no puede leerse de manera aislada pues, de un estudio integral, puede advertirse que la inclusión de las mujeres está garantizada con mayor fuerza y eficacia en otras disposiciones de la Ley.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023**a) Primer concepto de invalidez**

Se sostiene la constitucionalidad de la norma, debido a que previo a la aprobación y discusión de la norma existieron etapas previas en donde existió una consulta realizada los días 12, 13 y 14 de julio de dos mil veintitrés, la cual se desahogó conforme a las etapas y condiciones previstas en la Convocatoria emitida.

b) Segundo concepto de invalidez

De la misma forma, se sostiene la constitucionalidad de las normas impugnadas. Lo anterior en virtud de que son medidas dirigidas a garantizar los derechos de ciertas poblaciones. Además, estas fueron acordes con la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dentro del expediente TTEQ-JLD-7/2023, en donde se ordenó al Congreso local a implementar las medidas legislativas necesarias, idóneas y proporcionales que garanticen los derechos electorales de las personas LGBTTTIQ+.

En ese sentido, para cumplir con dicha resolución y con el mandato constitucional y convencional que vincula al Congreso a garantizar condiciones de igualdad entre las personas, se emitieron las medidas impugnadas.

13. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** En su informe, el Poder Ejecutivo local sostuvo lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 173/2023**a) Primer concepto de invalidez**

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

b) Segundo concepto de invalidez

De acuerdo con el informe, resulta falso lo aducido respecto a la ausencia de consulta. Esto es así, pues previo a la aprobación del dictamen definitivo existió una consulta (real, informada, pública, con anticipación, suficiente, efectiva y transparente) dirigida a toda la ciudadanía, incluyendo personas con discapacidad y personas indígenas.

c) Tercero concepto de invalidez

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

d) Cuarto concepto de invalidez

Señala que dicho concepto no es atribuible al titular del Ejecutivo, quien se limitó a realizar la publicación del Decreto de Ley.

No obstante, señala que es infundado lo alegado por la accionante pues el inciso q) del artículo 5 únicamente señala de forma enunciativa, más no limitativa, algunos de los grupos de atención prioritaria.

e) Quinto concepto de invalidez

Resulta infundado el concepto de invalidez invocado pues, contrario a las manifestaciones de la accionante, el supuesto previsto en el artículo 14, fracción VIII de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, sí se encuentra tipificado como delito en el artículo 20-bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

f) Séptimo [sic] concepto de invalidez

Los argumentos de la accionante son inoperantes, infundados y tendenciosos, pues no existe contradicción, sino coincidencia con lo establecido en las dos disposiciones que señala. Esto, en virtud de que ambas establecen un requisito en común: no haber sido condenado por sentencia firme por violencia política contras las mujeres en razón de género.

Acción de inconstitucionalidad 174/2023**a) Primer concepto de invalidez**

Este concepto de invalidez es infundado, toda vez que el partido político accionante parte de una premisa errónea, pues considera que el Poder Legislativo local no se ajustó a la normativa electoral.

Sin embargo, la definición de *calumnia* contenida en la norma impugnada contiene los mismos elementos que la definición establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo que con mayor especificidad al establecer quién o quiénes pueden imputar los hechos o delitos falsos. No obstante, ello no conlleva una violación a los principios electorales de certeza, legalidad y objetividad.

Además, señaló que, de acuerdo con criterios de la Suprema Corte, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas. En ese sentido, en el presente caso el legislador local cumplió con el mínimo normativo y formuló una definición especificándola y perfeccionándola, cuestiones que no están prohibidas.

b) Segundo concepto de invalidez

Este concepto de invalidez también resulta infundado, toda vez que parte de una premisa falsa. Es decir, contrario a lo sostenido por la accionante, en relación con el contenido de las fracciones que contiene una regulación deficiente por ser atemporal y desproporcionada, en realidad es un argumento inoperante pues tiene relación directa con la materia de ejecución de penas y ésta, a su vez, corresponde únicamente al Congreso de la Unión.

Esto es, la Ley Nacional de Ejecución Penal es quien establece la duración del impedimento, que es únicamente mientras los antecedentes penales estén vigentes y no se hayan cancelado. De ahí que el legislador local no haya establecido una duración, sino que esta depende de cada caso en particular.

c) Tercer concepto de invalidez

Respecto la alegada omisión legislativa relativa a una competencia de ejercicio obligatorio, el poder Ejecutivo local señala que es un concepto inoperante, toda vez que lo que reclama la parte accionante es la omisión legislativa en materia de paridad de género, lo que de suyo no es así. Sin embargo, al día de que se rinde el informe, nos encontramos dentro del plazo en el que la Constitución Federal establece una prohibición expresa para legislar, pues las modificaciones legales fundamentales deben hacerse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral.

d) Cuarto concepto de invalidez

Respecto la alegada inconstitucionalidad del artículo 109 párrafos primero, fracción IV y último, es un concepto de invalidez que debe ser declarado inoperante, toda vez que, nuevamente, se parte de premisas erróneas.

Lo anterior se refiere a que, contrario a lo sostenido por la accionante, los poderes legislativos locales sí pueden legislar en materias reguladas en leyes generales, al tratarse de materias concurrentes, pues hacen uso de su libertad de configuración para adecuar a la realidad local, sin que ello implique violaciones al orden constitucional.

Además, al tratarse de material electoral fundamental para la jornada electoral, lo que se pretende es no dejar en la indefinición el diseño de las boletas. Por ello, no se afectan los derechos de los partidos e, incluso, si existe alguna inconformidad esta puede hacerse valer.

e) Quinto concepto de invalidez

El quinto concepto de invalidez es infundado. Si bien, el Congreso de la Unión tiene la obligación de distribuir competencias en las materias concurrentes en los tres niveles de gobierno, ello no implica que la legislatura local se encuentre impedida para legislar en materia de partidos políticos.

Nuevamente, el legislador local cumplió con un mínimo normativo establecido en la ley general y, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, legisló especificando cuestiones propias de los partidos políticos.

f) Sexto concepto de invalidez

El partido consideró que, si bien, la accionante alega que la Ley Electoral no se apego a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo jurídico y democracia deliberativa, así como en respeto a las reglas en el desarrollo del proceso legislativo, este concepto debe considerarse infundado.

Lo anterior, en virtud de que el poder ejecutivo local no tiene intervención en el proceso legislativo.

g) Séptimo concepto de invalidez

Este concepto de invalidez es infundado, debido a que el inciso q) de la fracción II del artículo 5 de la norma impugnada, señala únicamente de manera enunciativa, más no limitativa, algunos de los grupos de atención prioritaria.

Además, particularmente, las mujeres no resultarían excluidas pues el principio de paridad en materia electoral garantizaría su inclusión en las candidaturas.

Acción de inconstitucionalidad 175/2023

- Primer concepto de invalidez

Este concepto de invalidez es infundado, debido a que es falso que el Congreso del Estado de Querétaro haya sido omiso y no haya realizado ninguna consulta. Esto, pues los días 12, 13 y 14 de julio de dos mil veintitrés la legislatura realizó una consulta que observó el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de personas con discapacidad y a personas afrodescendientes.

Además, se solicitó a esta Suprema Corte que se estime inaplicable la suplencia en la deficiencia del concepto de invalidez que aquí se combate, dado que no establece una causa de pedir al formular su planteamiento, pues no combate la norma jurídica más que por el hecho de que no se realizó una consulta previa para los efectos ya mencionados.

- Segundo concepto de invalidez

Los preceptos reclamados por la accionante son constitucionales, pues, por una parte, dichas medidas fueron acorde e incluso validadas por el propio Tribunal Electoral del Estado de Querétaro de acuerdo con la resolución dictada dentro del expediente TTEQ–JLD–7/2023 de diez de julio de dos mil veintitrés. Además, dicho tribunal declaró inexistente la omisión legislativa relativa a no legislar el acceso a la comunidad LGBTTIQ+.

No obstante, ordenó implementar las medidas legislativas necesarias, idóneas y proporcionales que garantizarán los derechos político–electorales de dicho colectivo.

En ese sentido, las disposiciones que combate la accionante se apegan a la sentencia mencionada.

Por otra parte, si bien el legislador estableció de manera enunciativa ciertos grupos de atención prioritaria, la interpretación armónica de la norma permite considerar que ésta no es limitativa y, mucho menos, excluyente de otros grupos.

14. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por oficio TEPJF/P/RRM/00132/2023, recibido el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió opinión respecto del presente asunto, lo que fue radicado en el expediente SUP–OP–19/2023.

15. Pedimento de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

16. Informe del Instituto Nacional Electoral. Por escrito recibido el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el Encargado del Despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral remitió los estatutos, el registro vigente y la integración de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, así como los estatutos, registro vigente e integración del Comité Ejecutivo Nacional y su presidente del Partido político Morena.

17. **Informe del Organismo Público Local Electoral del Estado de Querétaro e inicio del proceso electoral.** Por escrito recibido el doce de septiembre de esta anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Querétaro informó que, de acuerdo con el oficio SE/1025/23 del Secretario Ejecutivo del Instituto local, así como de conformidad con lo dispuesto por los artículos 22, párrafo tercero, y 93 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el proceso electoral 2023–2024 **iniciaría entre el dieciséis y treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, aunque finalmente inició el veinte de octubre de este año.**¹

18. **Requerimiento realizado al Poder Legislativo del Estado de Querétaro y su desahogo.** Por auto de cinco de octubre de dos mil veintitrés, en lo que interesa, la Ministra instructora advirtió que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, si bien remitió diversas constancias relacionadas con el procedimiento legislativo, no adjuntó documento alguno en el que conste la Convocatoria de las sesiones en las que se discutió y voto la normativa impugnada; razón por la que requirió para que, en el plazo de tres días naturales, remitiera todos los documentos necesarios a efecto de contar con los elementos para resolver el presente asunto.

19. Atento a lo anterior, el nueve de octubre del presente año, Rafel Arturo Hurtado Ramos, quien se ostentó como Delegado del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, remitió los documentos que consideró necesarios a efecto de cumplir con el requerimiento que le fue formulado.

20. **Alegatos.** Por escrito recibido el día veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, quien se ostentó como Delegado de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, rindió los alegatos que estimó pertinentes. Por su parte, Luciana Montañó Pomposo, Delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló alegatos a través de oficio recibido el día veintisiete de octubre de dos mil veintitrés.

21. **Cierre de la instrucción.** Mediante auto de veintisiete de noviembre se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

22. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos f) y g),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos y la comisión accionantes plantean la posible contradicción entre el Decreto aquí impugnado que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

23. De acuerdo con el artículo 41, fracción I,⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de la norma general que es materia de la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

24. Por ello, a partir de una revisión de las demandas presentadas, se advierte que lo aquí impugnado es lo siguiente.

25. Por un lado, los partidos políticos accionantes impugnan la totalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54 el quince de julio de dos mil veintitrés, con motivo de diversos vicios al procedimiento.

¹ <https://pel.eleccionesqro.mx/2023-2024/assets/documentos/CALENDARIO%20ELECTORAL.pdf>

rá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

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

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

⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia [...]

26. Por otro lado, según se particularizará en el apartado de fondo, los partidos políticos accionantes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contravirtieron los siguientes artículos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

- **Artículo 5 fracción II, inciso c) y q).**

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

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

[...]

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

[...]

q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes”.

- **Artículo 14 párrafos primero, fracciones VIII y IX, y segundo.**

“**Artículo 14.** Son requisitos para postularse y, en su caso, para permanecer en cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

[...]

VIII. No haber sido condenado por sentencia firme por el delito de violencia política, violencia política contra las mujeres en razón de género, y

IX. No tener 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 atenten contra las obligaciones alimentarias.

Sólo podrá ser gobernador constitucional del Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios”.

- **Artículo 55, párrafo final**

“**Artículo 55.** [...]”

El Instituto implementará el principio de paridad de género en la designación o nombramiento de las y los titulares de sus órganos”.

- **Artículo 109, párrafos primero, fracción IV, y último en su parte final**

“**Artículo 109.** Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales, que se harán conforme al modelo que apruebe el Instituto Nacional con base en las especificaciones técnicas que emita al respecto y contendrán:

[...]

IV. Color o combinación de colores y emblema registrados ante el Instituto Nacional, para partidos políticos nacionales y ante el Instituto, para partidos políticos y se colocarán en el orden que le corresponde según la antigüedad de su acreditación de registro ante el Instituto y en el caso de candidaturas independientes en el orden de su registro ante el órgano que corresponda; en el caso de la elección para la Gobernatura, diputaciones y Ayuntamientos, la fotografía de la candidatura o de quien encabeza la fórmula de mayoría en diputaciones o de quien encabeza la planilla para Ayuntamientos, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos políticos coaligados o los que hayan postulado a la misma candidatura común, según sea el caso. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en el mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;

Las representaciones de los partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes conocerán y rubricarán el diseño de la versión de las boletas electorales que se enviará para su impresión de cada elección en la que participen; para lo anterior, la Secretaría Ejecutiva en reunión de trabajo podrán (sic) a la vista los documentos para su validación. En caso de inasistencia de alguna representación se entenderá conforme con el diseño de la boleta”.

- **Artículo 134**

“**Artículo 134.** Toda organización, para constituirse como partido político deberá presentar un aviso de intención ante el Instituto en el mes de enero del año siguiente al de la elección de la Gobernatura del Estado.

Para el caso de una asociación política estatal el aviso de intención deberá presentarse en el mes del año siguiente al de la elección ordinaria que corresponda.

A partir de este momento y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización deberá informar al Instituto sobre el origen, monto y aplicación de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes, hasta la emisión de la determinación que tenga por no presentado el aviso de intención, acuerde el desistimiento o determine la procedencia o negativa de su registro.

Toda organización deberá aperturar una cuenta bancaria a su nombre, la cual deberá manejarse de manera mancomunada por la persona que funja como su representante legal acreditada ante el Instituto y la persona responsable encargada de las finanzas y presentar un escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, el cual deberá estar suscrito por parte de su representante legal.

Para que una organización pueda constituirse como partido político local es necesario que cuente con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios o distritos de la entidad, que deberán estar inscritas en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar en dichos municipios o distritos; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el Estado podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral en el Estado, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la fecha en que se presente la solicitud.

La organización que pretenda constituirse como partido político local deberá presentar junto con la solicitud de registro una declaración de principios, elaborar en congruencia con ellos su programa de acción y los estatutos que regulen sus actividades en los términos de la Ley de Partidos.

Los demás requisitos y procedimientos para la constitución de partidos políticos locales que serán los que establece la Ley de Partidos y los lineamientos que al efecto expida el Consejo General.

El Consejo General deberá emitir los lineamientos que establezcan el procedimiento para el registro de asociaciones políticas electorales”.

- **Artículo 162, párrafos penúltimo y último**

“**Artículo 162.** [...]”

Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria”.

- **Artículo 170, fracción VIII**

“**Artículo 170.**

VIII. Manifestar por escrito y bajo protesta de decir verdad no haber sido condenado por sentencia firme por violencia política contra las mujeres en razón de género [...]”.

27. No pasa inadvertido que, en su demanda, el partido político Morena señaló como cuestión reclamada destacada la *“omisión legislativa inconstitucional relativa en competencia de ejercicio obligatorio”*. Sin embargo, de la lectura integral de dicho documento se desprende que ello constituye en realidad un concepto de invalidez que formula a efecto de evidenciar un vicio de inconstitucionalidad del artículo 5, fracción II, inciso q), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Lo anterior, pues sostiene que el precepto legal fue confeccionado de forma deficiente al inobservar el principio de igualdad y no discriminación,⁵ lo cual, en su caso, será abordado al estudiar el fondo del asunto.

⁵ Véase la página 61 del escrito de demanda del Partido político Morena.

III. OPORTUNIDAD

28. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, **con la precisión de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.**

29. En este caso, el Decreto impugnado fue publicado el quince de julio de dos mil veintitrés en el medio oficial local; así, el plazo para su impugnación transcurrió del dieciséis de julio al catorce de agosto de dos mil veintitrés. En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad son oportunas al haberse presentado el último día con que se contaba para ello, según se especifica en la tabla que a continuación se plasma.

Partido político	Fecha de presentación
Partido del Trabajo	catorce de agosto de dos mil veintitrés
Partido político Morena	catorce de agosto de dos mil veintitrés
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	catorce de agosto de dos mil veintitrés

IV. LEGITIMACIÓN

30. El artículo 105, fracción II, inciso f),⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales y locales o sólo estas últimas, según corresponda. Por su parte, el numeral 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, cuando así corresponda.

31. Sobre esa base, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello.
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

32. En este caso, este Tribunal Pleno considera que los accionantes han acreditado su legitimación para promover las demandas que dan lugar al presente asunto.

33. Se sostiene lo anterior porque de las constancias que obran en autos se advierte que los demandantes son partidos políticos nacionales con registro ante Instituto Nacional Electoral, y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias a efecto de impugnar la norma electoral que ya ha sido precisada previamente.

⁶ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

⁸ **Artículo 62.** [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

34. En efecto, por lo que hace al **Partido del Trabajo**, el escrito de demanda fue firmado por Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, María Mercedes Maciel Ortiz y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, quienes acreditaron su personería como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional; esto último según se advierte de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral y que, al actuar como mayoría,⁹ es suficiente para reconocer su legitimación, en términos de los artículos 43 y 44 de los Estatutos de dicho partido.¹⁰

35. En lo relativo al **Partido político Morena**, el escrito de demanda fue firmado por Mario Martín Delgado Carrillo quien, de acuerdo con la certificación de la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político Morena.

36. Así, conforme a lo dicho por el artículo 38, inciso a),¹¹ del Estatuto del partido político Morena, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

37. Además, cabe aclarar que las normas impugnadas son de naturaleza electoral, pues regulan diversas cuestiones relativas a las candidaturas y procesos electorales.

38. Por último, el artículo 105, fracción II, inciso g),¹² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** puede interponer acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

39. En este caso, la **acción de inconstitucionalidad 175/2023** fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de dicha Comisión y acreditó dicha personalidad con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve para el periodo de dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

40. Así, de acuerdo con el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹³ la Presidenta es la persona que tiene la representación legal del referido organismo, por lo tanto, es de concluirse que tiene legitimación, en tanto que el argumento hecho valer no versa sobre violaciones al procedimiento legislativo, sino que la reforma impugnada, como sistema normativo y en particular los preceptos impugnados por dicha autoridad, podría afectar el derecho fundamental a ser votado al prever la forma en qué deben estar integradas las fórmulas para integrar los ayuntamientos y diputaciones en el estado de Querétaro; de ahí que en este caso se le reconozca legitimación a esta parte impugnante.

41. En suma, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas para ello.

⁹ Firmaron diez de diecisiete integrantes.

¹⁰ **Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional **se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes**, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno del mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal 24 del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

a) **Ejercer la representación política y legal** del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandarar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas [...]

¹¹ **Artículo 38.** [...]

[El Comité Ejecutivo Nacional] estará conformado, garantizando la paridad de género, por doce personas en total, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

a. **Presidente/a**, deberá conducir políticamente al partido y será su **representante legal** en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. En casos excepcionales podrá otorgar poderes para el mejor despacho de asuntos de su competencia.

¹² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

¹³ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.

42. Las consideraciones de los apartados que anteceden son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales en la precisión de la norma impugnada.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro hizo valer que, desde su óptica, se actualizan tres causales de improcedencia y sobreseimiento. Concretamente, argumentó que se actualizan aquellas relativas a las fracciones I, II y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.

Cosa juzgada

44. La primera causal hecha valer consiste en que el tema aquí puesto a debate ya ha sido materia de pronunciamiento por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad identificadas con los números 52/2017 y 132/2020; lo cual, a consideración de la autoridad legislativa local, encuadra en el supuesto de improcedencia previsto en la fracción I del citado precepto 19 de la ley de la materia.¹⁴

45. Dicho planteamiento debe **desestimarse**. Por un lado, la fracción I invocada prevé que los medios de control constitucional son improcedentes contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, como ha quedado evidenciado previamente, lo aquí impugnado no versa sobre alguna resolución dictada por este Alto Tribunal, sino la totalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado el quince de julio de dos mil veintitrés, así como diversas disposiciones de éste en particular.

46. Por otro lado, si la argumentación de la autoridad legislativa local en realidad se encaminara a sostener que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en la fracción IV del artículo 19,¹⁵ es decir, que existe cosa juzgada emanada de las acciones de inconstitucionalidad antes señaladas; ello es igualmente infundado debido a que en ellas se abordó lo siguiente:

Asunto	Promovente	Normas generales o actos reclamados
A.I. 52/2017	Partido del Trabajo	Artículo 103, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro , promulgada mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro el uno de junio de dos mil diecisiete .
A.I. 132/2020	Partido Político Morena	Entre otras, se impugnaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro , publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el primero de junio de dos mil veinte .

47. Véase que, ciertamente, en el presente asunto y en aquellos medios de control la materia de impugnación son disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Sin embargo, no por ello se trata de las mismas normas, ya que este asunto versa sobre las publicadas mediante decreto de **quince de julio de dos mil veintitrés** y en los diversos medios de control de constitucionalidad se analizó una normativa diversa emitida con años de anticipación. Esto evidencia que la materia que fue objeto de pronunciamiento por este Alto Tribunal en las tres acciones de inconstitucionalidad en mención es distinta y, por ende, no hay cosa juzgada.

Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra normas electorales

48. En segundo término, con fundamento en la fracción II del artículo 19 de la ley de la materia,¹⁶ el Poder Legislativo del Estado de Querétaro señala que es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad debido a que **la normativa impugnada pertenece a la materia electoral**, contra lo cual no procede el presente medio de control constitucional.

¹⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

¹⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

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

[...]

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

49. Es infundado lo anterior, ya que, si bien es cierto que el artículo precisado en el párrafo anterior prevé la improcedencia de las controversias constitucionales en contra de normas generales o actos en materia electoral, la propia Ley reglamentaria en su artículo 65 prevé que esa causal de improcedencia no es aplicable tratándose de acciones de inconstitucionalidad,¹⁷ supuesto este último que aquí se actualiza y que evidencia la procedencia del presente asunto. Idénticas consideraciones ha sostenido este Alto Tribunal al fallar la **acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023**.¹⁸

No se hicieron valer violaciones a la Constitución

50. Por último, con sustento en la fracción VIII del artículo 19,¹⁹ el Poder Legislativo local sostiene que diversos conceptos formulados por la parte accionante **carecen de los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados**, en tanto que estos últimos no se especifican; razón por la que, desde su óptica, debe decretarse el sobreseimiento.

51. Igualmente carece de asertividad el planteamiento, pues de la lectura de las demandas se advierten los preceptos constitucionales y convencionales que todos los accionantes consideran vulnerados con la normativa impugnada y que son el fundamento de los conceptos de invalidez esgrimidos.

52. A efecto de evidenciar lo anterior, enseguida se destaca lo precisado por cada una de las partes accionantes en sus escritos iniciales.

Accionante	Preceptos que se consideran vulnerados
Partido del Trabajo	Artículos 1, 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Numerales 6, 7, 15 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y Precepto 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Partido Morena	Artículos 1, 14, 16, 35, 39, 40, 41, 15, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Preceptos 1, 2, 23.1, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y Numeral 1.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículos 1, 2 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Preceptos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Numerales I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Artículos 1,2,4,5,6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

53. Ahora bien, si existe o no vulneración a esos preceptos constitucionales invocados por los accionantes es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que dicha causal debe desestimarse.²⁰

¹⁷ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, **podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales**, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. En este sentido se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 13/2015 y 83/2009.

¹⁸ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 16 de octubre de 2023.

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

[...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

²⁰ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Jurisprudencia, P./J. 36/2004, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de 2004, página 865, Registro digital: 181395.

54. Así, ante lo infundado de los planteamientos de improcedencia hechos valer, y dado que este Alto Tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna causal que impida estudiar el fondo del asunto, se procede a realizar el análisis correspondiente.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado en por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

56. Como punto de partida, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, previo a analizar los planteamientos que ponen en duda la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en lo particular, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez encaminados a evidenciar que existieron violaciones al procedimiento legislativo, en este caso el que dio origen al Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54 el quince de julio de dos mil veintitrés. Esto porque, de resultar fundados los argumentos hechos valer por los accionantes, podría dar como resultado la invalidación total de la reforma impugnada.²¹

²¹ Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números P./J. 32/2007, P./J. 42/2013, P./J. 94/2001 y P.L/2008, de rubro y texto, respectivamente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes".

Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, entre los que podemos citar (por ser los más recientes), las acciones de inconstitucionalidad 278/2020, 265/2020, 241/2020, 236/2020, 196/2020, 157/2020, 148/2020, 140/2020, 123/2020, 121/2020 y 119/2020. Así como en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda".

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario".

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención".

57. Sobre esa base, también debe precisarse que, en el rubro de impugnación a la confección legislativa, los accionantes hacen valer dos planteamientos. Por una parte, ambos partidos políticos señalan que en el proceso legislativo se presentaron diversas violaciones que ocasionarían la invalidez total del decreto impugnado; y, por otra parte, la totalidad de los demandantes sostienen que debido a que ciertas normas –no todas las emitidas– afectan de forma directa los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, debió realizárseles una consulta previa.

58. Así, en primer término, se abordará el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo y, en su caso, en segundo término, el análisis de falta de consulta previa propuesto.²²

VI.1. Violaciones al procedimiento legislativo

59. Coincidentemente, el Partido del Trabajo y MORENA sostienen que el decreto impugnado no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa. Esto, en esencia, por no haber respetado las reglas del procedimiento legislativo, lo que ocasionó que no hubiera un conocimiento informado y libre de las iniciativas y que se traduce en una imposibilidad absoluta de un debate real. Ello, además de que ocurrió una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo que se aprobó por el Pleno de la legislatura, es decir, hubo modificaciones en el texto publicado que alteraron el resultado de la etapa de discusión y votación.

60. En ese sentido, resulta relevante, previamente, realizar una relación del criterio sostenido en reiterados precedentes de este Tribunal Pleno sobre las violaciones al procedimiento legislativo, así como revisar el marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo; y finalmente se analizará el caso concreto. Para tal efecto, por un lado, se describirán los hechos que permearon el proceso de creación de la norma y, por otro lado, se analizarán esos hechos a la luz del parámetro jurídico que los rige con la finalidad de determinar si hubo violaciones y, en su caso, si éstas tienen potencial invalidante.

A) Criterios rectores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las violaciones al procedimiento legislativo

61. Este Alto Tribunal ha definido el criterio rector respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidez total de un decreto que reforma, deroga o adiciona diversas leyes. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

62. De dichos precedentes conviene destacar la **acción de inconstitucionalidad 9/2005**, la diversa **52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; y 42/2015**. La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.²³ En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la reforma del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

“De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁴ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

²² Así se hizo al resolver la Controversia Constitucional 276/2022, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; ello derivado de la discusión ocurrida en el Pleno el 29 de agosto de 2023.

²³ La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.

²⁴ “**Artículo 14 de la Constitución Federal.** (...)”

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)”.

1) *El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.*

2) *El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.*

3) *Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.*

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos”.²⁵

63. Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: **a)** el respeto a las reglas de votación; **b)** la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones y **c)** la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.

64. En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer el potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.²⁶ El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

65. A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han establecido parámetros de regularidad constitucional atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil

²⁵ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”**.

²⁶ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

siete;²⁷ 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;²⁸ 41/2014, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;²⁹ 36/2013 y su acumulada 37/2013, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho;³⁰ 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;³¹ 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;³² 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte;³³ 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte;³⁴ 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.³⁵

²⁷ En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del Decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

²⁸ En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutive, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

²⁹ En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los Diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

³⁰ El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los Diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no había sido incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multitudinaria sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

³¹ En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

³² Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el Dictamen origen del Decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión integrantes de la Asamblea General, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias.

³³ Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

³⁴ En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los Diputados integrantes de la legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de las Diputadas y Diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

³⁵ El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normativación local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el Dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del Dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

66. Es importante tomar en consideración también el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno³⁶, donde se dijo lo siguiente:

*“... Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que **ha venido flexibilizándose últimamente**, de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad³⁷, se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,³⁸ esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.*

Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.

...

Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la Comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la Comisión con cinco días de anticipación.

*Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se advierte que en ella se acordó dar paso con la Declaratoria de Publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y... **La Mesa Directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.***

*Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno) se advierte que **la dispensa de trámite fue convalidada por la Asamblea, pues en ella se consultó, en votación económica, si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato el dictamen de mérito, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa.** Además de que, de la lectura de las intervenciones por parte de todos los Diputados que participaron a lo largo de la sesión, se*

³⁶ Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de los párrafos del veintidós al veintiséis, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento dieciséis al ciento dieciocho, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el “DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

³⁷ Como son las Acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

³⁸ Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, y en específico, a lo relativo al artículo Décimo Tercero Transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.

Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión, sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.

Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los Reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse.

...”.

67. Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que se ha flexibilizado últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad³⁹ se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes⁴⁰ esos criterios se han moldeado a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

68. También es importante citar, como parte de los criterios que se han sostenido, la **acción de inconstitucionalidad 61/2019**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, en la cual por mayoría de diez votos,⁴¹ declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. En dicha ejecutoria se concluyó que la ley impugnada era inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores **contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas).** Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

³⁹ Como son las Acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

⁴⁰ Como las Acciones de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.

⁴¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

69. Asimismo, es importante citar lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**,⁴² resuelta en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, en la cual, por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

70. En ese precedente, además de explicar el parámetro de regularidad constitucional ya descrito, se declaró la invalidez del Decreto cuestionado, por violación directa al artículo 72 de la Constitución Federal, esto porque la iniciativa **no se conoció a tiempo y no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, dada la inobservancia a las disposiciones contenidas en el Reglamento de cada Cámara, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.**

71. Lo anterior, esencialmente, se reiteró al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023**, en sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés, en la cual, por mayoría de votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

72. Asimismo, se destaca lo resuelto en las **controversias constitucionales 94/2021 y 276/2022**, resueltas el ocho de junio y veintinueve de agosto, ambas de dos mil veintitrés, respectivamente. En ellas, este Pleno, en el primero, estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa. Se precisó que dichas dispensas implican la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria. En el segundo, que el procedimiento relativo contenía dos vicios con potencial invalidante, consistentes en la dispensa del trámite del dictamen legislativo el cual carecía de una motivación mínima y la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que las y los diputados integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.

73. En la línea de este último precedente, además, aquí resulta de especial importancia el criterio emitido unánimemente por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**,⁴³ donde de manera análoga y previa a los precedentes citados en el párrafo anterior, medularmente, se sostuvo que, a pesar de la impugnación de algunas normas de dos legislaciones, se advirtió un motivo de inconstitucionalidad del proceso legislativo como una unidad indisoluble y, por ende, se invalidó todo el acto del que emanaron dichas normativas. Esto último, debido a tres razones: (i) **falta de convocatoria a la sesión donde se aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas;** (ii) **ausencia de distribución de los dictámenes previo a dicha sesión –por no existir constancia de su entrega–** y (iii) **respecto de un artículo transitorio, se publicó un contenido distinto al que fue aprobado por el ente legislativo, sin que se encontrara justificada esa manipulación.**⁴⁴

⁴² De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

⁴³ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

⁴⁴ En un primer momento, el dictamen con proyecto de decreto por el que se creaba la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se presentó al Pleno de la Asamblea Legislativa bajo el texto siguiente:

SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un periodo de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. (énfasis añadido).

Durante la sesión extraordinaria, el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales presentó una reserva sobre este artículo sexto transitorio y precisó lo siguiente:

A la segunda reserva del artículo sexto transitorio, el artículo sexto transitorio del dictamen que reforma la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México establece un plazo de 10 días hábiles para que el Jefe de Gobierno proponga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cumplir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración del cumplimiento de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Propuesta de modificación: Para homologar las condiciones en cuanto a la presentación de la terna del Fiscal Anticorrupción, se propone la siguiente redacción:

74. Y, recientemente, al dar resolución a la **acción de inconstitucionalidad 147/2023**,⁴⁵ la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte declaró la invalidez del procedimiento legislativo debido a la **falta de justificación para dispensar la distribución del dictamen mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se discutió**, lo que se traduce en un desconocimiento e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de la propuesta, violándose así las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo.

75. Todas estas directrices son las que regirán el análisis del presente asunto.

B) Marco normativo del estado de Querétaro

76. En lo que interesa, para efecto de conocer el parámetro legal que debe respetarse en el procedimiento legislativo en la entidad federativa que nos atañe, la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro prevén el procedimiento y reglas que a continuación se exponen.

77. **Presentación de la iniciativa.** De acuerdo con el artículo 18 de la Constitución del Estado de Querétaro,⁴⁶ podrán presentar iniciativa: el Gobernador, los Diputados, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos, organismos autónomos y los ciudadanos que cumplan con determinados requisitos, de esto último no es el caso especificarlos, dado el contexto del presente asunto.

78. Asimismo, cabe precisar que, en su primer artículo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro establece, particularmente, que sus disposiciones no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán suspenderse u obviarse.⁴⁷

79. **Trámite de la iniciativa.** En principio, la legislación de la entidad federativa prevé que la recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes de las nueve a las quince horas; sin embargo, podrán habilitarse días y horas distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que por su importancia requieran un trámite distinto; y termina de precisar la normativa que los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de partes o bajo las excepciones que prevé se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.⁴⁸

"Sexto.– Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y 224 Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto".

Propuesta de reserva que fue sometida a votación por el Presidente de la Asamblea, la cual fue aprobada por votación económica. Posteriormente, no se hizo ninguna aclaración sobre esa reserva y se aprobó el dictamen con los artículos reservados previamente aprobados por una mayoría de 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Sin embargo, en el decreto enviado al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa firmado por el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Secretarios, se envió el texto del artículo sexto transitorio como a continuación se transcribe:

SEXTO. Para el nombramiento del primer Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer Secretario Técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo Transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente Ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el Secretario Técnico por un periodo de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. (énfasis añadido en la sentencia).

⁴⁵ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 147/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de septiembre de 2023.

⁴⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro**

Artículo 18. La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los Ayuntamientos;
- V. A los organismos autónomos; y
- VI. A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley.

⁴⁷ **Artículo 1.** (Objeto de la ley) Esta Ley tiene por objeto establecer la organización, funciones y atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, de sus órganos y dependencias; normar los procedimientos que derivan de esas atribuciones previstas en la Constitución Política del Estado de Querétaro, así como definir los derechos y obligaciones de los integrantes de la Legislatura y de los servidores públicos del Poder Legislativo.

Las disposiciones de esta Ley no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán, por este concepto, suspenderse u obviarse.

⁴⁸ **Artículo 34.** (Cómputo de los plazos) Los plazos a que se refiere esta ley, se computarán por días hábiles, salvo disposición expresa en contrario.

La recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas. Los que se presenten para trámite Legislativo, deberán ser exhibidos de manera impresa y en archivo electrónico, en formato de procesador de textos editable o enviados de forma electrónica desde el correo institucional asignado al autor del documento.

80. Una vez presentada la iniciativa, dentro de un plazo de siete días hábiles, a partir de su recepción, la Presidencia de la Legislatura realizará el turno a la Comisión que estime competente. Una vez turnadas, se harán del conocimiento de quienes integren la Comisión y de las y los demás Diputados.⁴⁹ Y cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, a solicitud de la Comisión designada, la Presidencia de la Legislatura puede ordenar que se dictaminen de manera conjunta –acumulación de iniciativas–.⁵⁰

81. **Dictamen de la iniciativa.** Toda iniciativa turnada deberá ser dictaminada, de manera individual o con sus acumuladas. El dictamen podrá aprobar la iniciativa, rechazarla o aprobarla con modificaciones. Asimismo, deberá aprobarse por la mayoría de los integrantes de la Comisión al momento de su votación.⁵¹

82. Una vez que la Comisión lo apruebe, deberá ingresarse por la Oficialía de partes para que sea considerado por la Mesa directiva para su inclusión en la sesión del Pleno que se determine. Y que los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesador de textos editable **para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.**⁵²

83. Debe tomarse en cuenta que, para integrar el orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de partes con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.⁵³

84. Este último párrafo y el que le precede son congruentes con lo que prevé la multicitada legislación estatal en su artículo 179, fracción IV, en el sentido de que la Gaceta legislativa es la publicación para uso interno de las y los diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará, entre otras cosas, por los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos **que hayan sido ingresados por Oficialía de partes por lo menos dos días antes de la sesión que corresponda.** Esto en el entendido de que, colmado aquel requisito, **la aludida gaceta se remitirá a las y los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior al que se celebre la sesión,** salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura.⁵⁴

La Presidencia o la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Legislatura podrá habilitar días, horas y formatos distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que, por su importancia requieran de trámite distinto. Los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones de la presente Ley se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.

Serán inhábiles los periodos vacacionales autorizados por la Mesa Directiva, así como los días de descanso obligatorios señalados por las leyes de la materia, los convenios sindicales y los autorizados por la Mesa Directiva.

49 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro

Artículo 44. (Turno de iniciativa) La Presidencia de la Legislatura dentro de un plazo de 7 días hábiles contados a partir de la recepción de Iniciativas, realizará el turno a la Comisión de dictamen que estime competente.

[...]

Las iniciativas turnadas se harán del conocimiento de los integrantes de la Comisión acusando recibo respectivo de sus oficinas, y se harán del conocimiento de los demás diputados mediante correo electrónico institucional de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Las iniciativas presentadas se harán del conocimiento público en el portal de internet de la Legislatura, en un plazo de 10 días hábiles.

50 Artículo 46. (Acumulación de iniciativas) Cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, la Presidencia de la Legislatura, a solicitud del presidente de la Comisión respectiva, podrá ordenar que se dictaminen conjuntamente.

51 Artículo 48. (Emisión de dictámenes) A todo turno de iniciativa corresponderá un dictamen individual o con sus acumuladas que deberá ser aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión respectiva al momento de su votación. Se exceptúan de lo anterior las iniciativas que causen baja por desistimiento de sus autores o bien por acuerdo de la Mesa Directiva, de conformidad con la presente Ley.

Los dictámenes podrán:

I. Aprobar la iniciativa en su literalidad.

II. Rechazar la iniciativa, debiendo fundar y motivar las causas.

III. Aprobar la iniciativa con modificaciones.

Cuando se aprueben dictámenes de iniciativas con modificaciones, se podrán suprimir fragmentos de textos, hacer variaciones o adiciones de forma o de fondo, tomando en cuenta elementos complementarios o distintos.

52 Artículo 52. (Ingreso de dictámenes) Aprobado un dictamen por la comisión respectiva, deberá ingresarse por Oficialía de Partes, a efecto de que sea considerado por la Mesa Directiva para su inclusión en la Sesión de Pleno que determine.

Los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesados de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.

53 Artículo 92. (Asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.

54 Artículo 179. (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general:

[...]

IV. Los Dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes por lo menos dos días antes de la Sesión que corresponda;

[...]

La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura

85. Y especial mención merece en este asunto precisar que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno se hará por parte de la Presidencia de la Legislatura, por escrito o preferentemente por correo institucional, la cual **deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión.**⁵⁵

86. **Debate en la sesión de Pleno.** Durante las sesiones de Pleno, la Presidencia de la Legislatura abrirá los asuntos a discusión conforme al orden del día que se haya anunciado y atendiendo, en su caso, al contenido de la Gaceta Legislativa.⁵⁶ Se formará una lista de oradores⁵⁷ y se participará de manera alternada a favor o en contra.⁵⁸ Salvo que la Presidencia de la Legislatura considere que el asunto no está suficientemente discutido, una vez que hayan participado todas las personas inscritas en la lista de oradores, se procederá a la votación del asunto.⁵⁹

87. **Votación y aprobación del dictamen o decreto.** La Ley Orgánica señala que, cuando se trate de leyes o decretos, las votaciones serán nominales.⁶⁰ Además, señala que todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple, salvo prevención especial.⁶¹ En el caso que nos ocupa bastaba con mayoría simple en la votación.

88. En lo que interesa, si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se continuará con el trámite a efecto de ordenar su posterior publicación.⁶²

89. **Publicación de proyectos de ley.** Una vez aprobado un dictamen, la Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura y, posteriormente, su Presidencia y Secretaría firmarán el proyecto del ley o decreto para su remisión al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "la Sombra de Arteaga".

90. Resulta de especial relevancia señalar que, aunque podrían darse ajustes a los proyectos aprobados, éstos serán variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente; pero no podrá modificarse sustancialmente su contenido, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.⁶³

⁵⁵ **Artículo 91.** (Formalidades de la Convocatoria) La convocatoria a las Sesiones del Pleno corresponde a la Presidencia de la Legislatura. Se comunicará por escrito o preferentemente a través de correo electrónico institucional y contendrá: [...] La convocatoria deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión[...]

⁵⁶ **Artículo 53.** (Apertura de la discusión del dictamen) Durante las Sesiones de Pleno, la Presidencia de la Legislatura abrirá los asuntos a discusión conforme al orden del día que se haya anunciado y atendiendo en su caso, al contenido de la Gaceta Legislativa.

⁵⁷ **Artículo 54.** (Lista de oradores en la discusión) Anunciada la discusión y previo a comenzar el debate, se formará una lista de oradores, los diputados que pretendan hacer uso de la voz deberán levantar la mano e informar a la Secretaría el sentido de su participación si es a favor o en contra del dictamen de mérito. La Secretaría informará a la Presidencia de la Legislatura el nombre de los diputados registrados y el sentido de su intervención.

⁵⁸ **Artículo 55.** (Orden de las intervenciones) Los oradores registrados hablarán en forma alternada a favor o en contra, la Presidencia de la Legislatura los llamará por el orden de la lista y comenzando por el primer inscrito en contra.

⁵⁹ **Artículo 66.** (Suficiencia de la discusión) Cuando hubieren participado en la discusión todos los diputados inscritos en la lista de oradores, se procederá a la votación del asunto que se trate.

Si la Presidencia de la Legislatura considera que el asunto no está suficientemente discutido y hubiere más diputados solicitando el uso de la voz, ordenará se registre una nueva lista de oradores de conformidad con la presente Ley.

⁶⁰ **Artículo 71.** (Votación nominal) Las votaciones serán nominales tratándose de leyes y decretos. [...]

⁶¹ **Artículo 75.** (Tipos de mayoría) Todas las resoluciones se aprobarán por mayoría simple, salvo que exista prevención especial.

⁶² **Artículo 79.** (Aprobación del dictamen) El proceso para la aprobación de los dictámenes que se presenten ante el Pleno, será el siguiente:
I. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se continuará con el trámite a efecto de ordenar su posterior publicación;
II. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo rechaza, se ordenará su archivo, salvo que éste acuerde instruir a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo;
III. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo aprueba, se archivará el asunto como concluido;
Rechazada una iniciativa de ley, no podrá presentarse nuevamente, sino hasta pasados seis meses a partir de la fecha en que fuera rechazada por el Pleno; y
IV. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo rechaza, se devolverá a la Comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo y replantee su contenido.

⁶³ **Artículo 81.** (Trámite para publicación de proyectos de Ley o Decreto) Aprobado un dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo por la Legislatura, se procederá conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura;
II. Hecho esto, la Presidencia de la Legislatura y Secretaría firmarán el proyecto de Ley o Decreto para remisión al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"

III. Los ajustes que se realicen a los proyectos aprobados podrán contener variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente.

No podrá modificarse sustancialmente el contenido en los proyectos de Ley o Decreto, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.

C) Desarrollo del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado

91. **Presentación y trámite de las iniciativas.** De las constancias se advierte que el nueve de mayo de dos mil veintidós, el veinticuatro de marzo, el primero de junio y el once de julio de dos mil veintitrés se turnaron a la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales del Congreso del Estado de Querétaro, para su estudio y dictamen, las siguientes seis iniciativas presentadas:

- i) “Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y la Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por un grupo de dieciséis diputadas y diputados de la LX Legislatura del Estado de Querétaro.
- ii) “Iniciativa de Ley que adiciona una fracción al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por un grupo de tres diputados y diputada integrantes del Partido Revolucionario Institucional.
- iii) “Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por la Consejera Presidenta y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- iv) “Iniciativa que reforma los artículos 5, 14, 32, 34, 62, 76, 80, 127, 130, 160, 161, 168, 170, 172, 177, 178, 187 y 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en materia de inclusión de Grupos de Atención Prioritaria”, presentada por un grupo de cinco diputadas y diputados de Morena.
- v) “Iniciativa de Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro”, presentada por el mismo grupo de diputadas y diputados del grupo parlamentario Morena.
- vi) “Iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, así como a la Ley Electoral, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Municipal, todas del Estado de Querétaro”, presentada por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

92. Mediante oficio de doce de julio de dos mil veintitrés y recibido en la Mesa Directiva el día trece del mismo mes, la Presidenta de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales solicitó a la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva autorizar la acumulación de las seis iniciativas a efecto de dictaminarlas de manera conjunta. En contestación a lo anterior, por oficio fechado en la misma data –doce de julio de este año–, esta última comunicó la autorización de la acumulación, aunque cabe aclarar que no se aprecia sello de recepción en ese documento.

93. **Dictamen de las iniciativas.** De las constancias se desprende que, por oficio de trece de julio de dos mil veintitrés, la Diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales emitió la convocatoria a la sesión de dicha Comisión para el análisis, discusión y, en su caso, aprobación del dictamen de las iniciativas mencionadas. La sesión se convocó para el día catorce de julio del mismo año a las 18:00 (dieciocho horas); cabe señalar que no se advierte que la convocatoria fue recibida por las y los diputados el mismo día de la sesión, esto es el propio catorce de julio entre las 10:49 (diez horas con cuarenta y nueve minutos) y 12:38 (doce horas con treinta y ocho minutos).

94. Del acta de la sesión se advierte que ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio, y en ella se hizo constar, en lo que interesa, que hubo el quórum legal para sesionar; se abrió la discusión del respectivo dictamen y, finalizada la discusión, la Diputada Presidenta de la Comisión solicitó al Diputado Secretario que lo sometiera a votación nominal, cuyo resultado fue la aprobación por unanimidad de tres votos a favor; y por ende, se instruyó a la Secretaria de Servicios Parlamentarios que se continuara con el trámite legislativo conducente. La sesión se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

95. A las 18:58 (dieciocho horas con cincuenta y ocho minutos) del mismo catorce de julio de dos mil veintitrés –un minuto después de que terminó la sesión de la señalada Comisión – se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión de dicho órgano.

96. Cabe aclarar que de las constancias remitidas por la autoridad legislativa y de la página de internet del Congreso Estatal se hacen patentes dos cosas:

- i. Se advierte el correo electrónico que fue enviado a las y los diputados integrantes del Pleno Legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche, el cual contiene la convocatoria a la sesión ordinaria de Pleno que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) de la mañana del día siguiente, es decir, el quince de julio de esta anualidad.
- ii. Ni del contenido del correo anterior ni en la página del Congreso Local⁶⁴ se advierte cuestión alguna que hiciera constar que previamente a la sesión Plenaria se haya publicado la gaceta legislativa con el dictamen aprobado del catorce de julio de dos mil veintitrés y que sería materia de la discusión legislativa que se desarrollaría aproximadamente doce horas después –quince de julio del mismo año–.

97. **Debate en la sesión del Pleno.** De acuerdo con el Acta de la sesión, el día quince de julio a las 08:25 (ocho horas con veinticinco minutos), dio inicio la sesión convocada. Se puso a discusión, en un solo acto, el Dictamen en comento y se procedió a registrar un orador en contra de la propuesta y tres a favor.

98. Asimismo, del Diario de los Debates relativo a la sesión ordinaria 56, del quince de julio de dos mil veintitrés, se desprende lo siguiente:

- i. Abierta que fue la sesión por haber el quórum necesario para tal efecto, sin que se hubiere hecho constar la lectura del dictamen puesto a consideración, fue sometido a discusión en un solo acto; hicieron uso de la voz dos diputados y dos diputadas, tres se manifestaron a favor y uno en contra.
- ii. Respecto a este último, Diputado Armando Sinecio Leyva (MORENA), entre otras cosas manifestó que el contenido del dictamen se entregó de manera apresurada y sin posibilidad de discusión alguna, razón por la que esta Suprema Corte ya había invalidado reformas en lo federal en materia electoral.
- iii. Por otra parte, la Diputada Laura Andrea Tovar Saavedra precisó, en esencia, que el dictamen contenía errores, tales como que no se reformó el glosario de la ley y no se definía cuáles son los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que desde su óptica debía conceptualizarse como grupos de atención prioritaria.

99. **Votación y aprobación del dictamen o decreto.** Luego de un receso, se reanudó la sesión a las 09:50 (nueve horas con cincuenta minutos), y debido a que no existían más participaciones registradas, se realizó, en un solo acto, la votación nominal donde se registraron 19 votos a favor y 4 votos en contra. Por ende, se aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen y se ordenó su expedición.

100. **Publicación de proyectos de Ley.** Por oficio del quince de julio de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Mesa Directiva comunicó al Secretario de Servicios Parlamentarios que en Sesión Ordinaria del Pleno, realizada ese día, se ordenó turnar a la Secretaría a su cargo la Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, para el trámite de publicación.

101. Asimismo, ese día, a las 12:51 (doce horas con cincuenta y un minutos) se recibió en la Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, el oficio mediante el cual la Presidenta de la Mesa Directiva y la Segunda Secretaria remiten, para su publicación la Ley aprobada. El Decreto de reforma se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el mismo quince de julio, aunque cabe precisar que del dictamen aprobado y el decreto publicado se advierten discrepancias, entre las que se encuentran algunas que los partidos accionantes consideran sustanciales y cambian el sentido de lo aprobado por el Pleno legislativo.

102. Con los elementos señalados, se procede al análisis de la constitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

⁶⁴ <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/gacetas-legislativas/>

D) Análisis de las irregularidades del procedimiento legislativo que se hacen valer y, en su caso, evaluación de su potencial invalidante

103. En principio, el partido político Morena aduce que existió una violación al procedimiento legislativo de origen, dado que en la confección del decreto impugnado se omitió dar cumplimiento al artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Querétaro, puesto que cuatro de las seis iniciativas que se presentaron, previo a su acumulación, superaron el plazo que ahí se estipula, consistente en siete días hábiles que debe prevalecer entre la fecha de su presentación y el turno a la comisión correspondiente; razón por la cual considera que debe invalidarse el decreto impugnado.

104. Este Tribunal Pleno advierte que, a partir de las constancias que obran en autos, las iniciativas fueron presentadas y turnadas en las siguientes fechas:

	Iniciativa	Fecha de presentación	Fecha de turno a Comisión
1	"Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de dieciséis diputadas y diputados de la LX Legislatura del Estado de Querétaro.	veinticinco de abril de dos mil veintidós.	nueve de mayo de dos mil veintidós.
2	"Iniciativa de Ley que adiciona una fracción al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por un grupo de tres diputados y diputada integrantes del Partido Revolucionario Institucional.	ocho de marzo de dos mil veintitrés.	veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.
3	"Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Querétaro", presentada por la Consejera Presidenta y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.	veintisiete de abril de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.
4	"Iniciativa que reforma los artículos 5, 14, 32, 34, 62, 76, 80, 127, 130, 160, 161, 168, 170, 172, 177, 178, 187 y 205 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en materia de inclusión de Grupos de Atención Prioritaria", presentada por un grupo de cinco diputadas y diputados de Morena.	diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.
5	"Iniciativa de Ley que Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro", presentada por el mismo grupo de diputadas y diputados del grupo parlamentario Morena.	diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.	primero de junio de dos mil veintitrés.
6	"Iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, así como a la Ley Electoral, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de Participación Ciudadana y Ley Orgánica Municipal, todas del Estado de Querétaro", presentada por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.	siete de julio de dos mil veintitrés.	once de julio de dos mil veintitrés.

105. Como se puede apreciar, en cinco de las seis iniciativas presentadas, ciertamente se excedió el plazo de siete días hábiles para su turno, a excepción de la iniciativa identificada con el número seis. Sin embargo, este Tribunal considera que dicha cuestión no tiene potencial invalidante; de ahí lo **infundado** del planteamiento.

106. Lo anterior se debe a que, con independencia de dicho desfase temporal, una vez iniciado su trámite y realizada la acumulación de las iniciativas, la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales pudo realizar, el estudio y dictamen, mismo que se aprobó por unanimidad de votos en su sesión de catorce de julio.

107. En efecto, del acta de la sesión de la Comisión se advierte que ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio, y en ella se hizo constar, en lo que interesa, que hubo el quórum legal para sesionar; se abrió la discusión del respectivo dictamen y, finalizada la discusión, la Diputada Presidenta de la Comisión solicitó al Diputado Secretario que lo sometiera a votación nominal, cuyo resultado fue la aprobación por unanimidad de tres votos a favor; y por ende, se instruyó a la Secretaría de Servicios Parlamentarios que se continuara con el trámite legislativo conducente. La sesión se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

108. Así, no se advierte que el desfase haya influido de algún modo negativo en su aprobación por la aludida Comisión; al contrario, derivada de la relación íntima de los temas propuestos, se acumularon las iniciativas para ser conocidas en su integridad sin que se haya advertido por sus miembros alguna merma derivada de tal acontecimiento. Aunado a lo anterior, cabe precisar que este Tribunal Pleno advierte que justo a partir de esa acumulación que se hizo el reclamo principal de los partidos impugnantes no es que el Congreso Local se haya tomado tiempo de más en la confección legislativa, desfasándose en los plazos legales, sino precisamente lo opuesto, en realidad sostienen que ésta fue realizada de forma relámpago, lo que ocasionó desconocimiento e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de esas propuestas; cuestión que enseguida se abordará.

109. En efecto, en diverso concepto de invalidez, como se había señalado previamente y atento a la causa de pedir, este Pleno desprende que de forma coincidente los Partidos Políticos impugnantes sostienen que el decreto no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa; ello por no haber respetado las reglas del procedimiento legislativo ocasionando que no hubiera un conocimiento informado y libre de las iniciativas, lo que se traduce en una imposibilidad absoluta de un debate real.

110. Esto último debido a que, por un lado, el partido político Morena argumenta que, considerando la extensión y complejidad de las iniciativas, el dictamen fue aprobado y circulado de manera sorpresiva y rápida, incluso en días y horas inhábiles, lo que ocasionó que existiera falta de certeza y conocimiento real del documento que sería discutido y votado por el Pleno del ente legislativo.

111. Por otro lado, el Partido del Trabajo agrega a lo anterior que al momento de la publicación del decreto impugnado ocurrió una modificación ilícita del texto del dictamen definitivo aprobado por el Pleno de la legislatura, es decir, hubo modificaciones en el texto publicado que alteraron el resultado de la etapa de discusión y votación. Esto último, desde su óptica, vicia completamente el trabajo legislativo realizado porque o existió una modificación sustancial a lo acordado por el Pleno, o en realidad éste no conoció el dictamen que realmente se estaba votando.

112. Son esencialmente **fundados** los argumentos hechos valer, en atención a que el Decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática, además de que también existió un atropello a la decisión del Pleno Legislativo. Esto es así ya que se advierten violaciones en el procedimiento y su resultado que tienen potencial invalidante –conforme a los precedentes emitidos por este Tribunal Pleno–.

113. Ello, al no respetar **los plazos que prevén las reglas legislativas del estado de Querétaro en cuanto al lapso con que previamente debe circularse el dictamen y hacerse la convocatoria para su discusión y aprobación**, lo que se tradujo en un **desconocimiento de la materia de análisis** e impedimento de estudiar y reflexionar el contenido de las propuestas, con lo que no se puede considerar que se respetó el derecho a la participación plena y efectiva de todos los grupos representados en el Congreso local, en específico de las minorías parlamentarias; **aunado a que lo aprobado por el Pleno legislativo fue variado injustificadamente al momento de publicarse el decreto impugnado.**

114. A efecto de evidenciar lo anterior, una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno en líneas precedentes, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a las y los integrantes legislativos a contar con el dictamen legislativo **con una anticipación razonable** para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.

115. En efecto, en los precedentes de este Alto Tribunal se ha asignado un valor relevante **a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo** y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone las bases para el cumplimiento de todas las demás reglas en relación con la votación y publicidad.

116. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituya uno de los requisitos esenciales para tener por satisfecha las dos primeras condiciones del estándar reseñados, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad y que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

117. En este caso, se advierte una transgresión al principio de deliberación democrática por cuatro razones que fundamentalmente parten de la premisa de que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro establece que sus disposiciones no son transigibles por vía de acuerdo de la Legislatura o de sus órganos, ni su vigencia u observancia podrán suspenderse u obviarse.

118. **Primera razón**, no se advierten cumplidas las reglas que garantizan el conocimiento previo del dictamen legislativo; esto de conformidad con lo que establecen los artículos 52, 91, 92 y 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

119. Como previamente se precisó, en relación con el dictamen de las iniciativas legislativas, en este caso acumuladas, la citada legislación parlamentaria establece que una vez que la Comisión lo apruebe, deberá ingresarse por la Oficialía de Partes para que sea considerado por la Mesa directiva para su inclusión en la sesión del Pleno que se determine. Y que los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesador de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.⁶⁵

120. Asimismo, para integrar el orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, **computándose en días hábiles**.⁶⁶

121. Además, la multicitada legislación estatal en su artículo 179, fracción IV, estipula que la Gaceta legislativa se integrará, entre otras cosas, por los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes **por lo menos** dos días antes de la sesión que corresponda. Esto en el entendido de que, colmado aquel requisito, la aludida gaceta se remitirá a las y los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior al que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura.⁶⁷

122. Y, como se adelantó, especial mención merece en este asunto precisar que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno se hará por parte de la Presidencia de la Legislatura, por escrito o preferentemente por correo institucional, la cual deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión.⁶⁸

123. El entramado legislativo recién señalado evidencia la intención de blindar el cumplimiento de una obligación consistente en dar en todo momento un **lapsos** al Pleno legislativo para que conozca con **anticipación razonable** el dictamen que se analizará y votará, y con ello exista la oportunidad real de estudiar y reflexionar sobre su contenido. Esto, como no podría ser de otra manera, constituye un presupuesto necesario cuyo cumplimiento brinda la posibilidad real de una deliberación efectiva y libre. Lo que no se advierte que haya ocurrido en este caso.

124. Lo anterior, debido a que del acta de la sesión de Comisión se advierte, en lo que interesa, ésta inició a las 18:45 (dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos) del día catorce de julio de dos mil veintitrés, se aprobó por unanimidad el respectivo dictamen y se dio por terminada a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) de ese día.

125. Acto seguido, un minuto después de que terminó la sesión de la señalada Comisión, a las 18:58 (dieciocho horas con cincuenta y ocho minutos) del mismo catorce de julio de dos mil veintitrés, se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión de dicho órgano.

⁶⁵ **Artículo 52.** (Ingreso de dictámenes) Aprobado un dictamen por la comisión respectiva, deberá ingresarse por Oficialía de Partes, a efecto de que sea considerado por la Mesa Directiva para su inclusión en la Sesión de Pleno que determine.

Los dictámenes deberán presentarse impresos y con firmas autógrafas, acompañando archivo electrónico en formato de procesados de textos editable para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.

⁶⁶ **Artículo 92.** (Asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la Presidencia de la Legislatura considerará preferentemente los dictámenes que hayan sido ingresados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.

⁶⁷ **Artículo 179.** (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general:

[...]

IV. Los Dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, que hayan sido ingresados por Oficialía de Partes por lo menos dos días antes de la Sesión que corresponda;

[...]

La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura

⁶⁸ **Artículo 91.** (Formalidades de la Convocatoria) La convocatoria a las Sesiones del Pleno corresponde a la Presidencia de la Legislatura. Se comunicará por escrito o preferentemente a través de correo electrónico institucional y contendrá: [...]

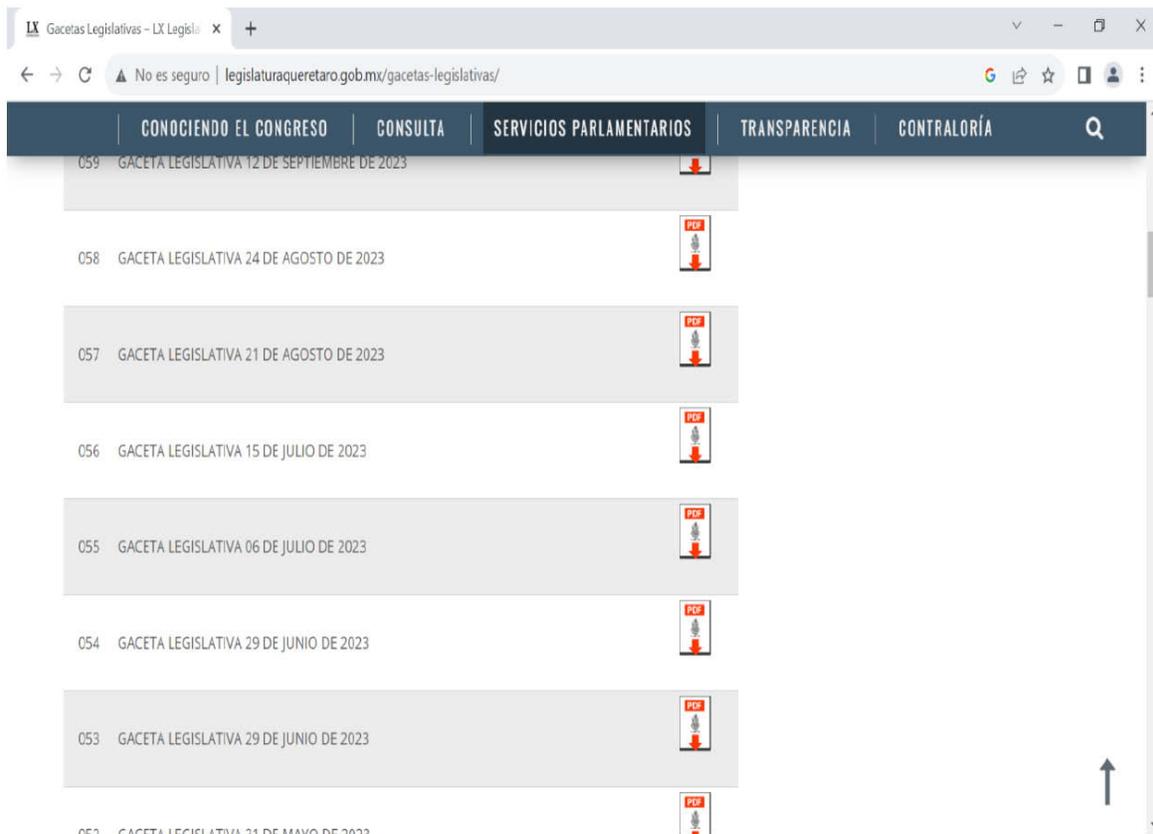
La convocatoria deberá ser remitida al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión [...]

126. Sin embargo, de las constancias remitidas por la autoridad legislativa y de la página de internet del Congreso Estatal no se advierte, en principio, que el dictamen aprobado por la Comisión hubiera sido ingresado por Oficialía de partes por lo menos dos días antes de la sesión de quince de julio de dos mil veintitrés; aunado a que no está demostrado que, tal y como lo ordena el artículo 179, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Querétaro, la gaceta que contuviera ese dictamen se remitiera a los legisladores a un correo electrónico institucional el día anterior a esa fecha –quince de julio de este año–, ni se advierte que se haya invocado una cuestión excepcional ni mucho menos que hubiera sido así acordado por su Presidencia.

127. Lo cierto es que se envió un correo electrónico a las y los diputados integrantes del Pleno Legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche, el cual contiene la convocatoria a la sesión ordinaria que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) de la mañana del día siguiente, es decir, el quince de julio de esta anualidad, pero sin que se evidencie que como dato adjunto se hubiere remitido la Gaceta Legislativa. Esto último puede explicarse en razón de que no pasaron ni dos horas entre la aprobación del dictamen y el envío de dicha comunicación electrónica con la aludida citación a la sesión plenaria.

128. Así, ni del contenido del correo anterior ni en la página del Congreso Local⁶⁹ se advierte cuestión alguna que hiciera constar que se les hubiera remitido el dictamen aprobado por la Comisión o que previamente a la sesión Plenaria se haya publicado la gaceta legislativa con dicho dictamen aprobado del catorce de julio de dos mil veintitrés y que sería materia de la discusión legislativa que se desarrollaría aproximadamente doce horas después –quince de julio del mismo año–.

129. Se dice lo anterior porque no se advierte un dato que fehacientemente demuestre la hora en que se publicó la Gaceta Legislativa con el dictamen aprobado por la Comisión, sino que únicamente puede verse en la página web del Congreso la publicación correspondiente a la sesión del quince julio de dos mil veintitrés, aunque fechada el catorce de julio anterior. Véase la captura de imagen de dicho sitio de internet:⁷⁰



⁶⁹ <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/gacetas-legislativas/>

⁷⁰ Ídem.

130. Nótese de lo anterior que no existe propiamente una publicación de “GACETA LEGISLATIVA 14 DE JULIO DE 2023”, sino que existe un salto de las correspondientes del seis al quince de julio, para posteriormente pasar al veintiuno de agosto, todas del dos mil veintitrés; y aunque la relativa al quince de julio de este año está fechada el catorce de julio anterior,⁷¹ eso no supone por sí solo, y menos en el contexto que permea el asunto, que hubiera sido publicada en la página de internet en esa fecha y previo a la sesión plenaria.

131. Atento a todo esto, queda claro que no existe constancia de que el Dictamen relativo se les haya enviado a los legisladores, ya sea por oficio o por correo electrónico. Tampoco está fehacientemente demostrado que su publicación en la Gaceta correspondiente hubiera ocurrido el catorce de julio de dos mil veintitrés ni la hora en que hubiera ocurrido. Pero además, suponiendo que así hubiera sido, lo cierto es que dicha publicación solo podría haber sucedido entre las 19:00 (diecinueve horas) y 23:59 (veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos), y en el entendido de que la sesión estaba convocada para las 8:00 (ocho horas) del día siguiente –quince de julio–.

132. Lo anterior no solo arroja la inobservancia de las reglas legales, sino que es relevante señalar que aunque la convocatoria a la sesión ordinaria que se realizaría a las 8:00 (ocho horas) del sábado quince de julio de esta anualidad fue enviada electrónicamente a las y los integrantes del Pleno legislativo el viernes catorce de julio de dos mil veintitrés a las 08:42 (ocho horas con cuarenta y dos minutos) de la noche; ello no cumple con la exigencia legal de anticipación, no solo en relación con el tema de temporalidad inhábil –de lo que se hablará más adelante–, sino porque no fue enviada con un día de anticipación.

133. En efecto, la literalidad del artículo 91 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro no deja lugar a duda de que **la convocatoria** a las sesiones del Pleno debe ser remitida a sus integrantes al menos con un día de anticipación a la fecha en que habrá de celebrarse la sesión; ello porque a diferencia de otros preceptos que permiten hacer la remisión de ciertos documentos “el día anterior”, verbigracia el artículo 179,⁷² en relación con la convocatoria expresamente el legislador previó que entre su remisión a sus participantes y la sesión correspondiente debe mediar “un día de antelación” y, en consecuencia, no basta que sea enviada “el día anterior”, lo que se traduce en que en este caso ha quedado evidenciada también la falta de convocatoria adecuada que permitiera una verdadera deliberación democrática.

134. **Segunda razón**, no se respetaron los plazos legales establecidos –como quedó evidenciado en el punto anterior– ni tampoco se advierte que se hayan respetado las formalidades del cómputo de los plazos en horas y días hábiles que establece la legislación del estado de Querétaro.

135. Como previamente se había hecho notar, la legislación de la entidad federativa prevé que la recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes de las nueve a las quince horas; sin embargo, podrán habilitarse días y horas distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que por su importancia requieran un trámite distinto; y termina de precisar la normativa que los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones que prevé se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.⁷³

136. Con base en lo anterior, es dable afirmar que, en relación con la presentación del dictamen en la Oficialía de partes, existe una irregularidad consistente en no respetar los plazos legalmente hábiles. Se dice esto porque, como ya se ha hecho notar, la sesión de Comisión concluyó a las 18:57 (dieciocho horas con cincuenta y siete minutos) del viernes catorce de julio de esta anualidad y un minuto después se recibió en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro el oficio de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales en donde se hizo constar la aprobación del dictamen en sesión.

⁷¹ https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/SerPar/Gacetas/G056_60.pdf

⁷² **Artículo 179.** (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno de diputados, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general [...]

La Gaceta Legislativa se remitirá a los diputados a un correo electrónico institucional, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde la Presidencia de la Legislatura”.

⁷³ **Artículo 34.** (Cómputo de los plazos) Los plazos a que se refiere esta ley, se computarán por días hábiles, salvo disposición expresa en contrario.

La recepción de documentos se realizará por la Oficialía de Partes en días y horas hábiles, que se comprenderán de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas. Los que se presenten para trámite Legislativo, deberán ser exhibidos de manera impresa y en archivo electrónico, en formato de procesador de textos editable o enviados de forma electrónica desde el correo institucional asignado al autor del documento.

La Presidencia o la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Legislatura podrá habilitar días, horas y formatos distintos a los señalados cuando con ello se logre una comunicación adecuada en el envío y recepción de documentos que, por su importancia requieran de trámite distinto. Los documentos que no fueren recibidos en Oficialía de Partes o bajo las excepciones de la presente Ley se tendrán por no presentados ante el Poder Legislativo.

Serán inhábiles los periodos vacacionales autorizados por la Mesa Directiva, así como los días de descanso obligatorios señalados por las leyes de la materia, los convenios sindicales y los autorizados por la Mesa Directiva.

137. La recepción de ese oficio que contenía el dictamen aprobado ocurrió en un plazo legalmente inhábil, razón por la cual no era jurídicamente factible haberse considerado ni para su trámite en la gaceta parlamentaria ni para efecto de la orden del día a verse el sábado quince de julio de dos mil veintitrés. Ello, ya que por disposición legal del artículo 34 ya citado supralíneas, debía tenerse por no presentado. Todo esto en el entendido de que la autoridad legislativa en su informe no justificó, ni está demostrado en autos, que se hubieran habilitado los días y horas conforme a la legislación aplicable.

138. **Tercera razón**, aunque las circunstancias de la falta de observancia de los plazos legales para discutir y aprobar el dictamen legislativo fueron hechas del conocimiento del Pleno, ello fue ignorado.

139. En efecto, de acuerdo con el acta de la sesión, el día quince de julio a las 08:25 (ocho horas con veinticinco minutos), dio inicio la sesión convocada y, abierta que fue por haber el quórum necesario para tal efecto, sin que se hubiere hecho constar la lectura del dictamen puesto a consideración, fue sometido a discusión en un solo acto. Para ello se registró un orador en contra de la propuesta y tres a favor; particularmente el disidente –como parte de la minoría parlamentaria–, Diputado Armando Sinecio Leyva (MORENA), entre otras cosas señaló que el contenido del dictamen se entregó de manera apresurada y sin posibilidad de discusión alguna, razón por la que esta Suprema Corte ya había invalidado reformas en lo federal en materia electoral.

140. No obstante, sin hacer algún pronunciamiento a lo manifestado por el diputado minoritario, después de un receso, se reanudó la sesión a las 09:50 (nueve horas con cincuenta minutos), y debido a que no existían más participaciones registradas, se realizó, en un solo acto, la votación nominal donde se registraron diecinueve votos a favor y cuatro votos en contra, aclarando que estos votos disidentes son precisamente la totalidad de la minoría parlamentaria. Por ende, se aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen en un lapso de aproximadamente una hora y se ordenó su expedición.

141. Ello evidencia que, a pesar de la inobservancia de los plazos legales y la incertidumbre de haber conocido el dictamen con una antelación razonable, lo que incluso fue manifestado por un diputado minoritario, se aprobó en aproximadamente una hora una reforma de gran calado, en la que se hicieron alrededor de sesenta modificaciones a la Ley Electoral del Estado de Querétaro que impactarían en los comicios a celebrarse próximamente en esa entidad federativa.

142. **Cuarta razón**, existen discrepancias entre el dictamen aprobado y el decreto publicado, las cuales se evidencian a continuación.

Dictamen aprobado por la Comisión y circulado en la Gaceta Legislativa		Decreto publicado
Artículo único		
1	“[...] el primer párrafo así como las fracciones VII y VIII del artículo 14 [...]”	“[...] el primer párrafo así como las fracciones VII y VIII y el segundo párrafo del artículo 14 [...]”
2	“[...] la fracción XIX del párrafo quinto del artículo 72 [...]”	“[...] la fracción XIX del artículo 72 [...]”
3	“[...] fracciones VI, VII y último párrafo, del artículo 170 [...]”	“[...] fracciones VII y VIII y último párrafo, del artículo 170 [...]”
4	“[...] el segundo párrafo del artículo 211 [...]”	“[...] las fracciones VII y VIII y el segundo párrafo del artículo 211 [...]”
5	“[...] el cuarto y quinto párrafo, del artículo 232 [...]”	Se eliminó la mención a este artículo
6	“[...] Se adicionan el numeral 7 al inciso p) de la fracción II del artículo 5 [...]”	“[...] asimismo, se adicionan el numeral 7 al inciso p) así como el inciso q) de la fracción II del artículo 5 [...]”
7	“[...] se adiciona un sexto párrafo al artículo 78 [...]”	Se eliminó la mención a este artículo
8	“[...] una fracción VIII, al artículo 170 [...]”	“[...] una fracción IX al artículo 170 [...]”
9	No se menciona este artículo	“[...] tercer párrafo al artículo 175 [...]”

Modificaciones sustantivas en la norma publicada respecto del Dictamen discutido	
El artículo 5, fracción II únicamente contenía incisos del a) al p)	Artículo 5. [...] fracción II [...] q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.
Artículo 162. [...] Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por personas en situación de vulnerabilidad . Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona en situación de vulnerabilidad .	Artículo 162. [...] Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria . Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria .

143. Lo anterior evidencia una transgresión a lo establecido en el artículo 81, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que aunque permite que podrían darse ajustes a los proyectos aprobados, éstos serán variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente, proscribire que pueda modificarse sustancialmente su contenido, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.⁷⁴

144. Se afirma que existe esa transgresión porque con independencia de que pudiera considerarse que las variaciones contenidas en el artículo “único” fueron realizadas a efecto de dar congruencia a las modificaciones que con el decreto impugnado se hicieron, la manipulación que sufrieron los artículos 5 y 162 son sustanciales e impactan en gran magnitud la reforma electoral que realizara el Pleno legislativo. Esto es así porque, por un lado, versa sobre la definición del concepto de “grupos de atención prioritaria” para efecto de instrumentar lo dispuesto en la reforma y, por otro lado, cambia la mecánica de integrar las fórmulas de las planillas de cada Ayuntamiento y Diputaciones.

145. Todo el contexto descrito previamente –las cuatro razones expuestas– acusa un incumplimiento de los principios fundamentales que rigen el proceso democrático al interior del órgano legislativo y su deficiencia denota, visto en forma de rompecabezas, una ausencia de piezas indispensables que no permiten dibujar un verdadero resultado proveniente de un debate y deliberación democráticos y deja ver un preocupante desdén de la posición minoritaria de ese ente legislativo. Ello es de tal envergadura, que lleva irremediablemente a la declaración de inconstitucionalidad total del decreto impugnado.

⁷⁴ **Artículo 81.** (Trámite para publicación de proyectos de Ley o Decreto) Aprobado un dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo por la Legislatura, se procederá conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría de Servicios Parlamentarios realizará los ajustes conforme a lo aprobado por el Pleno de la Legislatura;

II. Hecho esto, la Presidencia de la Legislatura y Secretaría firmarán el proyecto de Ley o Decreto para remisión al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en su caso, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"

III. Los ajustes que se realicen a los proyectos aprobados podrán contener variaciones para corregir el uso correcto del lenguaje, la gramática, la semántica, la claridad y congruencia legislativa respecto del marco normativo vigente.

No podrá modificarse sustancialmente el contenido en los proyectos de Ley o Decreto, de tal forma que impliquen un sentido distinto al aprobado por el Pleno de la Legislatura.

146. No se inadvierte que, en la sesión Plenaria, la mayoría parlamentaria se hizo notar al haberse aprobado la reforma impugnada por una notoria votación de diecinueve votos a favor y cuatro votos en contra, que justamente los primeros representan la fuerza política imperante en el órgano legislativo y los segundos la minoría que se inconforma; pero el contexto narrado revela las irregularidades antes señaladas y no permite desprender que se haya llevado una adecuada convocatoria ni que efectivamente los integrantes del Pleno hubieran conocido con antelación razonable el dictamen que votaron.

147. Esto último, particularmente, porque se advierte que entre el inicio del procedimiento legislativo y su conclusión transcurrieron cinco días, incluyendo días y horas inhábiles, aunado a que la convocatoria no respetó el lapso necesario de antelación con que debía hacerse, así como tampoco se cumplieron las formalidades legales de inclusión del dictamen de Comisión en la Oficialía de partes ni está demostrado fehacientemente que dicho dictamen hubiera sido entregado a los integrantes del Pleno legislativo con la antelación debida.

148. Ello en su conjunto torna de especial relevancia circunstancias como la materia, extensión y complejidad del resultado legislativo, pues el decreto impugnado reformó no menos de sesenta disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y en las vísperas de que comenzara el periodo de elecciones en dicha entidad federativa, lo que se hizo notar por la minoría parlamentaria en la sesión donde se aprobaron esas modificaciones y que fue prácticamente ignorado por la mayoría.

149. Aunque lo anterior sería suficiente, según la línea jurisprudencial de este Tribunal Pleno, para concluir con la invalidez del decreto impugnado, no debe dejar de sumarse a las irregularidades advertidas la consistente en que, como se evidenció previamente, existe una manipulación injustificada entre el dictamen presuntamente discutido en el seno del Congreso y el decreto publicado. Esto arroja, por una parte, modificaciones que son sustanciales y que tienen prohibición expresa de realizarse y, por otra parte, enmiendas formales que denotan una falta de pulcritud en el documento votado, que en un universo de posibilidades que pudieron haberlo ocasionado son precisamente la celeridad de su realización y una apresurada aprobación.

150. Atento a lo anterior, este Alto Tribunal estima que las deficiencias antes precisadas producen una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa al no permitirse la deliberación pública de todas las fuerzas políticas del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad. Ello porque debido al irrespeto de los plazos legales no puede sostenerse que los integrantes del ente legislativo tuvieran conocimiento detallado de la materia a votar y ante el déficit presentado tanto en la convocatoria como en tener la certeza de que se haya dado a conocer el dictamen conllevan a que tampoco puede sostenerse que el asunto haya sido lo suficientemente discutido ni que haya habido un real debate democrático. Sin dejar de lado que se publicó un contenido distinto al aprobado por el Pleno legislativo sin que haya habido argumento alguno para justificar esa manipulación posterior.

151. En efecto, todas estas deficiencias muestran desazón conjunta del procedimiento legislativo del decreto impugnado que implican un distanciamiento importante de las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria. Sin que todo lo dicho hasta este momento pueda ser solventado bajo un mero argumento de mayorías legislativas.

152. Al igual que se determinó, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**,⁷⁵ la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, mas no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático; junto a la regla de la mayoría hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación ante un órgano realmente deliberante.

153. Ello debido a que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Esto es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

⁷⁵ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

154. Por eso en ese precedente se concluyó que el cumplimiento de los principios deliberativos aseguran que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.⁷⁶ De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

155. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver la ya citada **controversia constitucional 276/2022**,⁷⁷ en la que, de acuerdo al contexto resuelto, se determinó que las violaciones detectadas, una particularmente análoga a este caso —en tanto que, como ya se evidenció, se concluyó que no se contó con el tiempo suficiente para que los integrantes del Congreso conocieran las propuestas—, trascendieron a las condiciones de deliberación de las minorías legislativas y no podían ser convalidadas por haberse permitido por unanimidad de votos del ente legislativo, puesto que, si ello fuera suficiente, se vaciaría de contenido el concepto de democracia deliberativa que ha servido de parámetro de control en múltiples precedentes.

156. Por tanto, al ser un caso similar a los diversos precedentes ya citados,⁷⁸ el Pleno de este Alto Tribunal concluye que aquí las irregularidades del procedimiento legislativo generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo bajo análisis y, consecuentemente, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

157. Debido a lo anterior, resulta innecesario emprender el análisis de los restantes conceptos de invalidez, tanto los relacionados con la falta de consulta previa —por inadecuada— como los encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad de diversos preceptos del decreto, cuya invalidez se ha determinado.

158. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de consideraciones y únicamente por lo que hace a la cuarta razón de invalidez, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 66, 67 y 108.

VII. EFECTOS

159. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁷⁹ en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

160. Así, conforme a lo sostenido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS"**,⁸⁰ para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, debe de manera

⁷⁶ Tesis P. L/2008, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 717, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.**

⁷⁷ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 276/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 29 de agosto de 2023.

⁷⁸ Se incluye desde luego, como ya se había señalado previamente, la reciente Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 147/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de septiembre de 2023.

⁷⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[...]

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁸⁰ *De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).*

P./J. 84/2007, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, registro 170879, página 777.

prioritaria salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

161. En ese sentido, este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad.

162. En otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

163. **Declaratoria de invalidez.** Conforme a lo determinado en el apartado anterior, existieron violaciones en el procedimiento legislativo con carácter invalidante. En ese sentido, procede declarar la **invalidez total** del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés.

164. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria⁸¹ y, a fin de evitar generar una situación de incertidumbre jurídica en el proceso electoral 2023-2024 en la entidad federativa, este Tribunal Pleno determina que la invalidez decretada **no debe surtir efectos inmediatos**, sino que éstos surtirán **a la fecha en la que concluya el referido proceso electoral**.

165. Asimismo, al igual que se hizo en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas,⁸² en este asunto debe precisarse que, si con posterioridad a la conclusión de dicho proceso electoral el Congreso Local decide, en ejercicio de sus facultades, legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad. Aunque, en el presente caso, esta Suprema Corte estimó innecesario pronunciarse sobre el tema porque ya había determinado declarar la invalidez del decreto impugnado por violaciones al procedimiento legislativo, los accionantes expusieron múltiples conceptos de invalidez en ese sentido.

166. **Notificaciones.** Esta resolución deberá ser notificada, además de las partes, al Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VIII. DECISIÓN

167. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales en la precisión de la norma impugnada, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad y a la legitimación.

⁸¹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

⁸² Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 22 de junio de 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de consideraciones y únicamente por lo que hace a la cuarta razón de invalidez, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 66, 67 y 108, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veintitrés. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Querétaro. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra y por la reviviscencia originalmente propuesta.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que esta resolución sea notificada al OPLE, al tribunal electoral local y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, en caso de que el Congreso del Estado de Querétaro decida volver a legislar, realice las consultas previas correspondientes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023, promovidas por el Partido Político Morena en el Estado de Querétaro, el Partido del Trabajo, el Partido Político Morena y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de diciembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 172/2023 Y SUS ACUMULADAS 173/2023, 174/2023 Y 175/2023.

En la sesión de siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, en donde se determinó la invalidez total del Decreto de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga", TOMO CLVI, No. 54, el quince de julio de dos mil veintitrés. Ello, con motivo de que las irregularidades presentadas en el procedimiento legislativo generaron un potencial invalidante suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto del que fui Ponente, construí dicha propuesta a partir del criterio mayoritario reflejado en precedentes; sin embargo, hay cuestiones que no comparto en su totalidad. Por ello, en el presente voto desarrollaré algunas reflexiones que justifican y precisan el sentido de mi votación.

En primer lugar, se analizó el argumento de los partidos accionantes en donde señalaron esencialmente que en cinco de las seis iniciativas presentadas se excedió el plazo de siete días hábiles para el turno a la comisión correspondiente. Sin embargo, la mayoría del Pleno de este Tribunal consideró que dicha cuestión no tiene potencial invalidante pues con independencia del desfase temporal, lo relevante es que una vez iniciado el trámite y realizada la acumulación de las iniciativas, la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales sí pudo realizar un estudio y dictamen; con lo cual concuerdo plenamente, con la adición de que ello ocurrió en la fase de dictaminación, según he votado en diversos precedentes análogos.

En segundo lugar, los accionantes sostuvieron que no se respetaron las reglas del procedimiento legislativo, lo que ocasionó que las y los diputados no tuvieran conocimiento informado y libre de las iniciativas y ello se tradujo en una imposibilidad absoluta de un debate real, aunado a que hay una discrepancia entre lo aprobado por el Pleno del Congreso Local y lo publicado por el Poder Ejecutivo de la propia entidad.

Sobre esto, la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal consideró, conforme precedentes, que dichas violaciones en el procedimiento tienen potencial invalidante y transgreden al principio de deliberación democrática por cuatro razones, las primeras tres consisten en lo siguiente:

- i) No se advierten cumplidas las reglas que garantizan el conocimiento previo del dictamen legislativo, pues no se advirtió que el dictamen aprobado en la Comisión hubiera sido remitido previo a la sesión Plenaria.
- ii) No se respetaron plazos legales ni las formalidades del cómputo de los plazos en horas y días hábiles que establece la legislación del Estado de Querétaro.
- iii) Aunque las circunstancias de la falta de observancia de los plazos legales para discutir y aprobar el dictamen legislativo fueron hechas del conocimiento del Pleno, ello fue ignorado.

Tal como lo señalé en la sesión correspondiente, el criterio que he sostenido de manera reiterada es que si existe una discusión del dictamen, aun cuando las y los integrantes parlamentarios no hayan contado con el tiempo señalado para conocer el proyecto de ley, no es posible afirmar que nos encontramos frente a una violación que tenga potencial invalidante; sobre todo, en aquellas situaciones en donde sí existen debates reales y efectivos o, como en este caso, donde es posible advertir el conocimiento de la cuestión a votar. Razón por la cual, al momento de presentar la propuesta expliqué disentir con esta parte.

No obstante, en la consulta se hizo notar que existe una cuarta razón; y ésta es la que me llevó a compartir su sentido, misma que da cuenta de una manipulación injustificada del dictamen aprobado por el Congreso Local; de modo que ese no correspondió con lo votado por el cuerpo colegiado. Es decir, lo finalmente publicado en el periódico oficial de la entidad federativa.

A partir de ello, también coincido en que el artículo 81, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro permite realizar ajustes a los proyectos aprobados, sin embargo, estos sólo pueden ser variaciones formales, gramaticales, semánticas y de congruencia legislativa. No obstante, en el caso se hicieron modificaciones sustanciales en el texto publicado respecto del aprobado en el seno legislativo.

En efecto, la manipulación que sufrieron los artículos 5 y 162 son sustanciales e impactan directamente en la reforma electoral realizada porque, por un lado, introducen la definición del concepto de “grupos de atención prioritaria” para efecto de instrumentarla y, por otro lado, cambia la mecánica de integrar las fórmulas de las planillas de los ayuntamientos y diputaciones.

En ese sentido, el hecho que existan variaciones indebidas en el texto del decreto publicado significa que no se respetó lo debatido, lo deliberado y el resultado de la votación emitida por el Pleno del Congreso Local, pues se publicó un decreto distinto al legalmente aprobado. Por ello, dicha cuestión me llevó a considerar que existió una manipulación injustificada con potencial invalidante, pues se transgredió el principio de deliberación democrática.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, formulado en relación con la sentencia del siete de diciembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 172/2023 y sus acumuladas 173/2023, 174/2023 y 175/2023, promovidas por el Partido Político Morena en el Estado de Querétaro, el Partido del Trabajo, el Partido Político Morena y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.