

INE/CG286/2016

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015, FORMADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA REPRESENTANTE PROPIETARIA DE MOVIMIENTO CIUDADANO ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DEL CONSEJERO PRESIDENTE Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL REFERIDO INSTITUTO, POR HECHOS QUE PODRÍAN CONFIGURAR ALGUNA DE LAS CAUSALES DE REMOCIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Ciudad de México, 27 de abril de dos mil dieciséis.

R E S U L T A N D O

I. DENUNCIA.¹ El veintisiete de abril de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el oficio INE/VS/293/2015, signado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Querétaro, a través del cual remitió el escrito de denuncia suscrito por la Representante Propietaria del partido Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Electoral de ese Estado y el Coordinador de la Comisión Operativa Estatal del referido partido político, mediante el cual solicitan la remoción del Consejero Presidente y de las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por considerar que han incurrido en conductas contrarias a la normativa electoral.

Lo anterior, porque, a su juicio, los Consejeros Electorales incurrieron en notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones, así como violaciones de manera grave a los Lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, derivado de la indebida aprobación del acuerdo relativo a la impresión y producción de la documentación y material electoral que

¹ Visible en fojas 1 a la 34 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

serían utilizados durante el Proceso Electoral ordinario 2014-2015, así como del acuerdo relativo a la no dotación de boletas electorales y demás documentación electoral en casillas especiales.

II. RADICACIÓN, PREVENCIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.² El seis de mayo de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto (en adelante Unidad Técnica), dictó un acuerdo mediante el cual tuvo por recibida la denuncia, radicándola con el número de expediente citado al rubro; se reservó su admisión, así como el emplazamiento respectivo, y se ordenó prevenir a los denunciados para que presentara las pruebas que soportaran los hechos denunciados.

III. DESAHOGO DE LA PREVENCIÓN.³ El quince de mayo de dos mil quince, los denunciados dieron cumplimiento a la prevención referida y ofrecieron las siguientes pruebas:

- Copia certificada de las minutas 01/14, 02/14, 1/15 y 2/15 de las sesiones de la Comisión de Vinculación del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, de veintiuno de octubre y diez de diciembre de dos mil catorce, así como de dieciséis de enero y diecinueve de marzo de dos mil quince, respectivamente.
- Copia certificada del Oficio INE/VE/0974/2014, de treinta y uno de octubre de dos mil catorce, signado por la Vocal Ejecutiva de la Junta Local de este Instituto en el estado de Querétaro, dirigido al Consejero Presidente del Instituto local, por el cual remite los *Lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los Procesos Electorales Federales y locales*.
- Copia certificada del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, relativo a la no dotación de boletas electorales y demás documentación electoral en casillas especiales, para el Proceso Electoral ordinario 2014-2015 de dieciocho de febrero de dos mil quince.
- Copia certificada del oficio INE/UTVOPL/1121/2015, de uno de abril de dos mil quince, signado por la Directora de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, dirigido al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, a través del cual remite el Acuerdo INE/CG113/2015 del

² Visible en fojas 512 a la 514 del expediente.

³ Visible en fojas 543 a 553 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifica el Acuerdo INE/CG229/2014, por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serían instaladas en la Jornada Electoral del siete de junio de dos mil quince.

- Copia certificada del escrito signado por la Representante Propietaria del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, de treinta y uno de marzo de dos mil quince, dirigido al Consejero Presidente, así como a la Presidenta de la Comisión de Organización Electoral, ambos, de dicho Instituto local, por el que solicita que, en la impresión de las boletas electorales, no se incluya las fotografías de los candidatos, conforme a los Lineamientos y criterios emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como la Tesis LVI/2002 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Copia certificada del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto local, de quince de abril de dos mil quince, signada por el Secretario Ejecutivo y dirigido a la Representante Propietaria del partido político Movimiento Ciudadano, ambos de dicho Instituto.
- Copia certificada del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por el que se aprueba la impresión y producción de la documentación y material electoral, con base en los formatos y fichas técnicas de los mismos, que será utilizados durante el Proceso Electoral ordinario 2014-2015, de quince de abril de dos mil quince.
- Disco compacto certificado del video de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, celebrada el quince de abril de dos mil quince.
- Disco compacto con sello de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y una firma autógrafa, el cual contiene un video de la Sesión Extraordinaria de la Comisión de Organización Electoral de veintisiete de abril de dos mil quince.
- Disco compacto con firma autógrafa que contiene el video de la Sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, celebrada el seis de marzo de dos mil quince.
- Documento denominado “Fichas técnicas de documentación y material electoral. Especificaciones técnicas validadas por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio INE/DEOE/0308/2015 de fecha 06 de abril de 2015.”

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

- Copias certificadas de los boletines emitidos por el área de Comunicación Social del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, números 72 y 76 de quince y veinte de abril de dos mil quince, respectivamente.
- Copia certificada del Oficio SE/2142/15, firmado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, de veinte de abril de dos mil quince.
- Tres boletas “muestra” impresas a color de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos.

III. ADMISIÓN Y CITACIÓN A AUDIENCIA.⁴ El veintiocho de mayo de dos mil quince, se admitió la denuncia y se ordenó citar a los Consejeros Electorales denunciados a la audiencia de ley, para que estuvieran en aptitud de producir la debida contestación y oponerse a la denuncia que se instauró en su contra.

DENUNCIADOS	NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN A AUDIENCIA
Consejero Presidente Gerardo Romero Altamirano	INE-UT/8263/2015 ⁵ 28/05/2015
Consejero Electoral Luis Octavio Vado Grajales	INE-UT/8257/2015 ⁶ 28/05/2015
Consejera Electoral Yolanda Elías Calles Cantú	INE-UT/8258/2015 ⁷ 28/05/2015
Consejera Electoral Gema Nayeli Morales Martínez	INE-UT/8259/2015 ⁸ 28/05/2015
Consejera Electoral Gabriela Benites Doncel	INE-UT/8260/2015 ⁹ 28/05/2015
Consejera Electoral Jazmín Escoto Cabrera	INE-UT/8261/2015 ¹⁰ 28/05/2015
Consejero Electoral Jesús Uribe Cabrera	INE-UT/8262/2015 ¹¹ 28/05/2015

IV. AUDIENCIA.¹² El doce de junio de dos mil quince, tuvo verificativo la audiencia de ley, con la comparecencia por escrito¹³ de las y los denunciados, en la cual se tuvo por contestada la denuncia, por formuladas las excepciones y defensas de los mismos, y se abrió el periodo de ofrecimiento de pruebas. En dicha contestación los denunciados manifestaron lo siguiente:

⁴ Visible en fojas 824-828 del expediente.

⁵ Visible en foja 894 del expediente.

⁶ Visible en foja 849 del expediente.

⁷ Visible en foja 885 del expediente.

⁸ Visible en foja 876 del expediente.

⁹ Visible en foja 867 del expediente.

¹⁰ Visible en foja 858 del expediente.

¹¹ Visible en foja 840 del expediente.

¹² Visible en fojas 895-899 del expediente.

¹³ Visible en fojas 908 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

DENUNCIADOS	COMPARECENCIA POR ESCRITO A LA AUDIENCIA
Consejero Presidente Gerardo Romero Altamirano Consejero Electoral Luis Octavio Vado Grajales Consejera Electoral Yolanda Elías Calles Cantú Consejera Electoral Gema Nayeli Morales Martínez Consejera Electoral Gabriela Benites Doncel Consejera Electoral Jazmín Escoto Cabrera Consejero Electoral Jesús Uribe Cabrera	12/06/2015 Mediante sendos escritos, los Consejeros Electorales denunciados señalaron, sustancialmente, lo siguiente: - Que el procedimiento debe declararse infundado toda vez que es falso que se haya incurrido en notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones como Consejeros Electorales y, en ese sentido, la quejosa es omisa en señalar circunstancias de modo, tiempo y lugar que corresponden para poder estar en aptitud de tener una defensa adecuada, así como no aporta los elementos probatorios necesarios para acreditar los hechos imputados. - Que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro observó los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral atinentes a la impresión y producción de materiales electorales para los Procesos Electorales Federales y locales. - Que las causales de remoción señaladas por la quejosa, requieren, además de ser demostradas, traer aparejado un daño, lo que no acontece, tal y como se observa en las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado SUP-JDC-896/2015, SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 Y SUP-JRC-538/2015 acumulados.

V. ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS. El veintinueve de junio de dos mil quince, el Titular de la Unidad Técnica acordó la admisión y desahogo de las pruebas documentales ofrecidas por las y los consejeros denunciados dada su propia y especial naturaleza.

VI. ALEGATOS. En el mismo acto, se acordó dar vista a las partes para que, en el término de cinco días hábiles contados a partir al día siguiente de la notificación correspondiente, en vía de alegatos, manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniera, como se detalla a continuación:

NOMBRE	NOTIFICACIÓN DE VISTA DE ALEGATOS	RESPUESTA
Consejero Presidente Gerardo Romero Altamirano	INE-UT/10650/2015 ¹⁴ 29/06/2015	09/07/2015 Mediante sendos recursos, los Consejeros denunciados ratificaron sus escritos con los cuales comparecieron a la audiencia de ley.
Consejero Electoral Luis Octavio Vado Grajales	INE-UT/10651/2015 ¹⁵ 29/06/2015	
Consejera Electoral Yolanda Elías Calles Cantú	INE-UT/10652/2015 ¹⁶ 29/06/2015	
Consejera Electoral Gema Nayeli Morales Martínez	INE-UT/10653/2015 ¹⁷ 29/06/2015	

¹⁴ Visible en foja 2460 del expediente.

¹⁵ Visible en foja 2464 del expediente.

¹⁶ Visible en fojas 2468 del expediente.

¹⁷ Visible en foja 2472 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

NOMBRE	NOTIFICACIÓN DE VISTA DE ALEGATOS	RESPUESTA
Consejera Electoral Gabriela Benites Doncel	INE-UT/10654/2015 ¹⁸ 29/06/2015	
Consejera Electoral Jazmín Escoto Cabrera	INE-UT/10655/2015 ¹⁹ 29/06/2015	
Consejero Electoral Jesús Uribe Cabrera	INE-UT/10656/2015 ²⁰ 29/06/2015	
Representante del partido político Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro	INE-UT/10664/2015 ²¹ 29/06/2015	10/07/2015 ²² Mediante escrito de siete de junio de dos mil quince, la representante propietaria del partido Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y el Coordinador de la Comisión Operativa Estatal, del referido partido político, reiteraron lo manifestado en el escrito de denuncia, respecto a que los denunciados infringieron la normativa electoral, así como los acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

VII. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. En su oportunidad, al no existir diligencias de investigación pendientes de practicar, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución con los elementos que obran en el expediente citado al rubro, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer y resolver los proyectos de resolución de los procedimientos de remoción de Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado C, último párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 2, inciso b); 44, párrafo 1, incisos g), aa) y jj); 102, párrafo 2, y 103, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 52,

¹⁸ Visible en foja 2476 del expediente.

¹⁹ Visible en foja 2480 del expediente.

²⁰ Visible en foja 2484 del expediente.

²¹ Visible en foja 2486 del expediente.

²² Visible en fojas 2515-2523 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

primer párrafo, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante Reglamento de Remoción).

En la especie, la competencia se actualiza en virtud de que el presente procedimiento versa sobre la posible comisión de actos atribuibles al Consejero Presidente y a las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, las cuales pueden dar lugar a alguna de las causales de remoción previstas en el artículo 102, segundo párrafo, de la referida Ley General de Instituciones, derivado de presuntas faltas relacionadas con la aprobación de acuerdos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

SEGUNDO. ESTUDIO DE FONDO

I. Hechos Denunciados

Como se adelantó, los denunciados señalan que las y los Consejeros Electorales denunciados, incurrieron en notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones, así como en violaciones de manera grave a los Lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las siguientes consideraciones:

El quince de abril de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, fue aprobado el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión y producción de la documentación y material electoral con base en los formatos y fichas técnicas de los mismos que serán utilizados durante el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, cuyo contenido, a juicio de los quejosos, contraviene los Lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los Procesos Electorales Federales y locales, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG218/2014,²³ así como la Tesis LVI 2002,²⁴ al autorizar la **inclusión de las**

²³ "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los procesos electorales federales y locales", aprobado en sesión extraordinaria de veintidós de octubre de dos mil catorce.

²⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis LVI/2002, "BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 87 y 88.

fotografías de los candidatos a los cargos de Gobernador y diputados por el principio de mayoría relativa.

Asimismo, el partido político aduce que la emisión del referido acuerdo, incumplió con diversos requisitos vinculados con el **diseño de boletas electorales**, tales como:

- Tamaño mínimo que debía emplearse para los nombres de los candidatos, mismo que debió haber sido de ocho puntos.
- En lo que hace las boletas electorales de ayuntamientos, en la parte frontal, no contiene la impresión de la fórmula de ayuntamiento de mayoría relativa íntegra. Es decir, en el reverso, sólo se debe de imprimir la lista de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional y en la boleta referida se incluyeron candidatos a regidores por ambos principios.
- Las boletas electorales contienen un diseño en el que no se pondera una proporción en los espacios para los partidos políticos y, por lo contrario, se emplea un diseño en donde se emplean elementos que hacen densa la información del tipo de elección, municipio, Distrito, y las pantallas de fondo de colores rojos y grises que son empleadas en la impresión; por lo que se pierden dimensiones útiles para ampliar áreas en las que se utilicen en beneficio de los partidos políticos y candidatos independientes.
- En las boletas electorales el espacio destinado para votar por algún candidato no registrado es superior en dimensiones respecto a la destinada a los partidos políticos o candidatos independientes.

Por otra parte, el partido denunciante refiere que se incumplió con los Lineamientos emitidos por este Instituto, en relación a la **documentación electoral distinta a las boletas electorales**, en específico los siguientes:

- En las actas de escrutinio y cómputo de casilla de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, se omitió poner el espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados.
- Las dimensiones de los documentos aprobados por el Instituto Electoral del estado de Querétaro, no coinciden con los aprobados con los del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

- Se omitió tener sobres bolsa para los votos que reciban los candidatos no registrados.
- Se omitió considerar cuaderno de resultados preliminares de las elecciones municipales y cuaderno de resultados preliminares de las elecciones en el Distrito electoral correspondiente.
- No se incluyó la constancia de mayoría y validez de la elección.
- No se elaboró un manual de control de calidad.
- Se omitió informar si las mamparas especiales serían compartidas con el Instituto Nacional Electoral, tal y como lo establecen los respectivos Lineamientos.
- Tampoco se incluyó entre sus materiales electorales una base porta urnas

Otro hecho denunciado por Movimiento Ciudadano, consiste en que los consejeros aprobaron el acuerdo para la impresión de boletas electorales, violentando lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 116 de la Ley Electoral del estado de Querétaro.

Lo anterior, porque en el contenido del Acuerdo aprobado el quince de abril de dos mil quince, por la autoridad electoral estatal se ordenó imprimir 1,550 000 (un millón quinientas cincuenta mil) boletas para cada elección, siendo que primero se debió solicitar al Instituto Nacional Electoral el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Querétaro, para tener certeza respecto al número de votantes y en su caso el número de boletas a imprimir.

En este contexto, el denunciante refiere que consultó la página del Instituto Nacional Electoral y afirmó que, al diecisiete de abril de dos mil quince, dicho padrón era de 1,457,585 ciudadanos; luego entonces, se imprimieron 92,315 (noventa y dos mil trescientas quince) boletas de más.

Por otra parte, el partido político aduce que los consejeros denunciados incumplieron las disposiciones emitidas por el Consejo General de este Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG113/2015,²⁵ relacionado con la ubicación y funcionamiento de casillas especiales.

²⁵ "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifica el acuerdo INE/CG229/2014 por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015", aprobado el veinticinco de marzo de dos mil quince.

Ello, porque, a su juicio, la autoridad electoral estatal omitió señalar y determinar que, de conformidad con el Acuerdo INE/CG/113/2015, se enviaría el número de boletas electorales a las casillas especiales a instalar en el estado de Querétaro.

De lo narrado, se advierte que los hechos denunciados por el partido político Movimiento Ciudadano, en caso de acreditarse, podrían actualizar las causales de remoción previstas en los incisos b) y g) del segundo párrafo del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra disponen:

Artículo 102

“[...]

2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las causas graves:

[...]

b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deben realizar.

[...]

g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, Lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

[...]”

Antes de entrar al análisis del presente asunto, conviene tener presente el marco normativo aplicable al caso.

II. Marco Normativo

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a). Para los Procesos Electorales Federales y locales

[...]

5. Las **reglas, Lineamientos**, criterios y formatos **en materia de** resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; **impresión de documentos y producción de materiales electorales**.

-Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 104

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

[...]

g) **Imprimir los documentos y producir materiales electorales, en términos de los Lineamientos que al efecto emita el Instituto.**

[...]

Artículo 434.

1. **En la boleta no se incluirá, ni la fotografía, ni la silueta del candidato.**

-Ley Electoral del Estado de Querétaro

Artículo 65. El Consejo General tiene competencia para:

[...]

II. **Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los Lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral y lo que señale esta ley.**

[...]

Artículo 91. La integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, se hará en términos de los que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Artículo 116. Para la emisión del voto se imprimirán **las boletas electorales** foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Consejo General y **contendrán:**

[...]

IV. Color o combinación de colores y emblema del partido político en el orden que le corresponde según la antigüedad de su registro; en el caso de la elección de gobernador y diputados, **la fotografía del candidato** o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en 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.

[...]

VII. En el caso de la elección de los Ayuntamientos, un solo espacio para cada partido político y candidatos independientes, estos últimos en el orden de su registro, que contenga la fórmula; en el reverso, la lista que cada planilla de candidatos independientes, partido político o coalición postule de sus candidatos a regidores por el principio de representación proporcional.

[...]

X. Los colores que distingan las boletas para cada una de las elecciones.

[...]

[Énfasis añadido]

En esta materia, el acuerdo INE/CG218/2014, por el que se aprueban los *Lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los Procesos Electorales Federales y locales*, emitido por el Instituto Nacional Electoral, dispone lo siguiente:

Sexto.- La documentación y materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, podrán contener elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales, siempre y cuando no se contrapongan a los 'Lineamientos para la Impresión de Documentos y Producción de Materiales Electorales para los Procesos Electorales Federales y Locales'.

De las normas jurídicas transcritas, se desprende, en esencia, que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para la emisión de las reglas, Lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Por su parte, los Organismos Públicos Locales electorales cuyas legislaciones contemplen información adicional a la señalada en los Lineamientos que al efecto emita la autoridad nacional, podrán incluirla en su documentación o material electoral, siempre y cuando no se oponga a lo establecido en dichos Lineamientos.

III. Contestación a la denuncia

Los Consejeros Electorales Gerardo Romero Altamirano, Luis Octavio Vado Grajales, Yolanda Elías Calles Cantú, Gema Nayeli Morales Martínez, Gabriela

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Benites Doncel, Jazmín Escoto Cabrera y Jesús Uribe Cabrera, por escrito y de manera individual, dieron contestación a la denuncia interpuesta en su contra por el Partido Movimiento Ciudadano.

Del análisis a las respuestas y defensas formuladas por los denunciados, se aprecia que son similares entre sí, y sustancialmente exponen lo siguiente:

- Que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro observó los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral atinentes a la impresión y producción de materiales electorales para los Procesos Electorales Federales y locales.
- Que las causales de remoción señaladas por la quejosa, requieren, además de ser demostradas, traer aparejado un daño, lo que no acontece, tal y como se observa en las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado SUP-JDC-896/2015, SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 Y SUP-JRC-538/2015 acumulados.
- Que en relación con la acusación consistente en que fueron omisos en señalar y determinar que se enviarían boletas electorales a las casillas especiales a instalar en el estado de Querétaro, contrariamente a lo aducido por el partido político, se emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión de boletas adicionales para representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante mesas directivas de casilla, así como la dotación de boletas electorales y material electoral para casillas especiales para el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, con el cual se acredita el cumplimiento del acuerdo INE/CG113/2015.

IV. Análisis de la conducta denunciada

Una vez precisado lo anterior, es importante señalar que esta autoridad electoral se abocará a dilucidar si los Consejeros Electorales del Instituto electoral estatal actuaron o no con negligencia, ineptitud o descuido al aprobar el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión y producción de la documentación y material electoral con base en los formatos y fichas técnicas de los mismos que serán utilizados durante el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, y si, en su caso, violentaron de manera grave los Lineamientos, respecto a la materia, emitidos por el Consejo General del Instituto

Nacional Electoral, vulnerando, de esa forma, los principios rectores de la función electoral.

Al respecto, esta autoridad electoral estima que en el desempeño de las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Querétaro no se actualiza ninguna de las causales de remoción aludidas por el partido político denunciante, por las siguientes consideraciones:

Para que se actualice una notoria negligencia, ineptitud o descuido, se debe mostrar que el servidor público actuó con una franca e innegable desviación de la legalidad, y no que emitió una consideración de criterio o arbitrio debatible u opinable, a efecto de no vulnerar la independencia institucional.

Además, debe quedar acreditada la evidente falta de aplicación de la ley, y una notoria falta de capacidad, a sabiendas que no había modo alguno de interpretación a tales preceptos legales, extremos que en la especie no fueron acreditados, como a continuación se detallará.

A. Inclusión fotografías en las boletas electorales.

Como ha sido referido en líneas precedentes, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la sesión extraordinaria de veintidós de octubre de dos mil catorce, emitió el Acuerdo identificado con la clave INE/CG218/2014, denominado *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la Impresión de Documentos y Producción de Materiales Electorales para los Procesos Electorales Federales y Locales.”*

Dicho documento estableció en el Punto de Acuerdo SEXTO que *la documentación y materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, podrán contener elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales, siempre y cuando no se contrapongan a los ‘Lineamientos para la Impresión de Documentos y Producción de Materiales Electorales para los Procesos Electorales Federales y Locales’.*

Adicionalmente, en el apartado “IV. DOCUMENTACIÓN ELECTORAL” de los Lineamientos anexos al acuerdo referido, que precisa el contenido mínimo que deben contemplar las boletas electorales, establece que *“los OPLs podrán incluir, en su caso, los elementos adicionales que se consideren en sus legislaciones locales, sin que se opongan a los presentes Lineamientos, como las candidaturas comunes.”*

Bajo este contexto, se estima que las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del estado de Querétaro, se apegaron a las disposiciones locales y a los Lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral, en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Ello, porque, contrariamente a lo aludido por el quejoso, el Instituto local actuó con apego a derecho, al incluir las fotografías en las boletas electorales, porque se sujetó a lo establecido en el artículo 116, fracción IV, de la ley electoral del estado de Querétaro.

Ahora, si bien dicho artículo, en apariencia se contrapone al artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –en el que se dispone que las boletas no incluirán fotografías–, lo cierto es que ambos ordenamientos jurídicos tienen aplicación en distintos tipos de elecciones, tal y como lo razonó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-JDC-896/2015 y acumulados:²⁶

*Los agravios atinentes son infundados, pues contrariamente a lo que exponen los promoventes, esta Sala Superior estima que la **inclusión de la fotografía de los candidatos a Gobernador y diputados de mayoría relativa en las boletas electorales que se utilizarán en el actual Proceso Electoral ordinario en el Estado de Querétaro es una medida tendente a potenciar o maximizar el derecho humano al voto previsto en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución federal, al dotar al ciudadano de un elemento adicional y útil en la boleta electoral que le permitirá emitir un voto más informado y, por ende, más libre.***

Para evidenciar lo anterior se procederá a analizar y desestimar de manera puntual los diversos motivos de inconformidad planteados al respecto.

i. Indebida fundamentación y motivación

*En oposición a lo planteado por los actores, se estima que el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, pues **en el caso concreto resulta aplicable lo dispuesto por el legislador queretano en el artículo 116, fracción IV, de la Ley Electoral local y no el diverso artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

Los preceptos jurídicos señalados establecen lo siguiente:

²⁶ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-JDC-896/2015 y acumulados, de veintinueve de abril de dos mil quince, p. 26.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Artículo 116. Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Consejo General y contendrán:

[...]

IV. Color o combinación de colores y emblema del partido político en el orden que le corresponde según la antigüedad de su registro; en el caso de la elección de Gobernador y diputados, la fotografía del candidato o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en 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;

[...]

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 434.

1. En la boleta no se incluirá, ni la fotografía, ni la silueta del candidato.

Si bien es cierto que ambos preceptos normativos regulan el mismo tema, en concreto, los elementos que deben contener –o no– las boletas electorales, y, por cuanto hace a la inclusión de imágenes o fotografías en ellas, las reglas establecidas por el legislador local y federal aparentan ser incompatibles, pues el primero de ellos no sólo lo permite, sino que exige su inclusión en determinadas elecciones de cargos de elección popular a nivel local, mientras que el segundo lo prohíbe, debe señalarse que ambos ordenamientos jurídicos –Ley Electoral local y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales– se refieren y, por tanto, tienen aplicación en distintos tipos de elecciones.

En efecto, el artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere a las boletas electorales que deberán de utilizarse en elecciones de carácter federal, es decir, cuando se renueven los cargos de Presidente de la República, diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional, así como Senadores por ambos principios.

Se llega a dicha conclusión, a partir del análisis de la ubicación en la que el legislador ordinario decidió colocar al precepto jurídico invocado, desde la lógica del contexto integral en que se regularon todos los actos, etapas y

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

elecciones que se regulan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, se tiene en consideración que el artículo 434 del citado ordenamiento jurídico se encuentra contemplado en un capítulo relativo a la documentación y el material electoral, que corresponde al título de los actos de la Jornada Electoral relacionados con la elección federal, dentro del Libro Séptimo, relativo a las candidaturas independientes, circunstancia que hace patente que la prohibición prevista en la citada Ley General no se dirige a regular las boletas electorales de las elecciones locales, sino que en esencia buscó evitar que los candidatos independientes utilizaran su fotografía de manera equiparable al emblema que emplean los partidos políticos.

Además, cabe sostener que si el legislador ordinario hubiese tenido la intención de establecer dicha prohibición de incluir fotografías o imágenes en las boletas electorales no sólo en las elecciones de federales, sino en todas las que se celebran también en las entidades federativas para renovar cargos locales, lo lógico hubiera sido que se incluyera el artículo correspondiente dentro del apartado de dicha Ley General relativo a las reglas generales para los Procesos Electorales Federales y locales.

No obstante, del estudio del apartado atinente a las reglas generales para Procesos Electorales Federales y locales, se advierte que dentro de los temas que el legislador ordinario determinó que deben regir ambos tipos de elecciones, se previó el artículo 216, relativo a la impresión de Documentos y Producción de Materiales, que establece lo siguiente:

(Se transcribe artículo 216)

Como se puede apreciar de la anterior transcripción, el legislador ordinario dejó cierto margen de maniobra a los Congresos de las entidades federativas para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, determinarán las características de la documentación y materiales electorales que se utilizarán en las elecciones de cargos públicos locales.

En consonancia con lo anterior, el legislador del Estado de Querétaro previó la regulación de diversos aspectos relacionados con las elecciones locales en la Ley Electoral local, entre ellos, los requisitos que deberán contener las boletas electorales que se utilizarán el día de la Jornada Electoral para renovar tales cargos.

En ese sentido, se concluye que en la especie no existe la contradicción entre las normas apuntadas que plantean los enjuiciantes, pues, como se ha razonado, aunque ambas regulan aspectos relacionados con los elementos

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

que deben o no contener las boletas electorales, lo cierto es que se refieren a distintos tipos de elecciones –federales y locales, respectivamente–.

Por lo anterior, se advierte que los consejeros denunciados no actuaron en franca desviación de la legalidad, sino por el contrario aplicaron una disposición expresa de la normativa electoral estatal la cual estaban obligados a observar.

Además, las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, tomaron las medidas pertinentes ante la controversia que se suscitó con el partido político Movimiento Ciudadano en torno a que no se debían incluir las fotografías de los candidatos a Gobernador y diputados por el principio de mayoría relativa en las boletas electorales, ya que realizaron diversas consultas a las áreas de esta autoridad nacional para determinar la procedencia de dicha inclusión.

Lo anterior se acredita con las copias certificadas de la siguiente documentación:

Oficio INE/UTVOPL/1316/2015²⁷, de siete de abril de dos mil quince, signado por la Directora de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, dirigido al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, mediante el cual remite el oficio INE/DEOE/0308/2015²⁸, signado por el Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral e informa que en atención al similar DEOE/172/2015:²⁹

“no existe inconveniente para que este Instituto prosiga con los trabajos preparatorios para la aprobación de los documentos y materiales electorales de sus elecciones locales, salvo el tema de la proporción que guardarán los emblemas de los partidos políticos...”

Dichas copias certificadas tienen la naturaleza de documentales públicas con valor probatorio pleno, ello es así, porque se trata de certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Querétaro, respecto de las cuales no existe prueba en contrario, en términos de los artículos 3 y 43, numeral 1, inciso a), del Reglamento de Remoción, así como 22, numeral 1, fracción, I, inciso a), y 27, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto Nacional Electoral, en relación al artículo 67, fracción XI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

²⁷ Visible a foja 1060 del expediente.

²⁸ Visible a foja 1061 del expediente.

²⁹ Visible a fojas 1062 a 1064 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Lo anterior se ve robustecido con los oficios INE/SE/0255/2015 e INE/SE/0330/2015 signados por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral que obran en los archivos de esta autoridad, en donde determinó la factibilidad de incluir en las boletas electorales la fotografía de los candidatos, así como un recuadro para candidatos no registrados.

En efecto, el actuar de los consejeros denunciados no solo se apegó a las disposiciones normativas, sino que, además, para fortalecerlo, las y los Consejeros Electorales realizaron la consulta al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, sobre la viabilidad de incluir las fotografías de los candidatos, quien, como se detalló líneas arriba, determinó la factibilidad de dicha impresión, por lo que se acredita que no existió omisión o desviación alguna en su actuar.

De lo narrado hasta aquí, esta autoridad concluye que no existe negligencia, ineptitud o descuido por parte de las y los Consejeros Electorales denunciados, al aprobar el Acuerdo de quince de abril de dos mil quince, en el cual, entre otras cuestiones, se determinó incluir fotografías en las boletas electorales, toda vez que se ajustaron a las disposiciones normativas aplicables, y se aprecia que existieron una serie de actos que llevan a la conclusión de que los denunciados fueron diligentes en sus funciones, al asegurarse de que la ejecución de sus actos estuviera apegado a las disposiciones que en su concepto generaban un margen de interpretación.

Así tampoco se acredita una vulneración a los Lineamientos emitidos por este Instituto Nacional Electoral en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales para el Proceso Electoral local de dos mil quince; ya que, como ha sido referido, en los mismos se facultaba a los Organismos Públicos Locales electorales incluir elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales.

Por las consideraciones narradas, se concluye que la actuación de las y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Querétaro estuvo apegada a derecho, por lo que la imputación realizada con respecto a las causales de remoción previstas en el artículo 102, párrafo 2, incisos b) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resultan **infundadas**.

B. Aspectos vinculados con el diseño de boletas electorales y diversa documentación electoral

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Como fue referido, el partido político aduce que los Consejeros Electorales denunciados, al emitir el acuerdo de treinta de abril de dos mil quince, relativo a la impresión de materiales electorales, incumplió con diversos requisitos vinculados con el diseño de boletas electorales y documentación electoral; así como la ilegal impresión de boletas electorales excedentes al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Querétaro.

Al respecto, es importante señalar que, el ejercicio de las facultades de investigación y remoción que el legislador le concedió a este órgano nacional, están dirigidas únicamente a la verificación de las conductas desplegadas por los Consejeros Electorales integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales, partiendo de las acciones u omisiones entorno a los hechos que se les imputen.

Lo anterior implica que este órgano nacional únicamente debe estudiar aquellas actuaciones que constituyan una desviación de la legalidad que no sea debatible u opinable, sino que deriven de datos objetivos como sería un evidente error o descuido.

En este orden de ideas, el análisis de la legalidad del acto o resolución que funda la queja administrativa no debe centrarse en dilucidar la aplicación correcta o incorrecta de criterios jurídicos que la autoridad electoral local expuso para sustentar una decisión o solución de un asunto de su competencia, ya que tal ejercicio es consecuencia de la aplicación o incluso interpretación de las normas jurídicas que fundan su actuación.

De ahí que el análisis que realice este órgano debe en su caso evidenciar si el fallo o actuación del órgano administrativo se emitió en evidente contravención al texto de la ley aplicable.

Por las consideraciones antes apuntadas, no debe pasar desapercibido que para la revisión judicial de las determinaciones adoptadas por los integrantes de la autoridad electoral local, la Constitución Federal prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación y un Tribunal Electoral, con el objetivo de garantizar la regularidad constitucional y legal de los actos de las autoridades electorales competentes en el país.

En el caso particular, esta autoridad nacional electoral estima que los planteamientos del Partido Movimiento Ciudadano son insuficientes para considerar que la conducta de los Consejeros Electorales denunciados, actualiza

alguna de las causales graves previstas en el numeral 2, del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior es así, porque del análisis de la queja, se aprecia que la presunta causa que motiva la conducta ilícita denunciada es el contenido del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión y producción de la documentación y material electoral que serán utilizados durante el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, emitido el quince de abril de dos mil quince, en la cual, a dicho del denunciante, se establecieron diversos requisitos o formatos, contrarios a los establecidos en los Lineamientos emitidos por este Instituto; sin embargo, tal situación no genera de hecho una evidente y notoria ilicitud de los Consejeros Electorales denunciados, que actualice una causal de remoción.

Ello porque, se insiste, los Lineamientos emitidos por esta autoridad nacional, los cuales están obligados a cumplir los organismos públicos electorales, entre ellos el de Querétaro, establecieron que los documentos electorales de las elecciones locales podían tener elementos adicionales previstos en las leyes locales, siempre y cuando no contravengan los multicitados instrumentos normativos.

Esta conclusión es consonante con el análisis y determinación jurídica de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al revisar la legalidad del multicitado acuerdo, donde hizo valer los mismos motivos de agravio. En efecto, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicios de revisión constitucional electoral de SUP-JDC-896/2015, SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 y SUP-JRC-538/2015 ACUMULADOS, la autoridad jurisdiccional sostuvo esencialmente lo siguiente:

A. Agravios relativos a otros aspectos vinculados con el diseño de las boletas electorales.

...

Los argumentos relativos son infundados en parte e inoperantes en otra, porque, por un lado, algunos de los elementos referidos por Movimiento Ciudadano —diversos a la fotografía— contenidos en las boletas y material electoral, no contravienen lo previsto en la normativa electoral aplicable y, por otro, dado que otros de los aspectos relacionados no causan afectación al actor ni a los principios que rigen la materia electoral, conforme a lo que se explica enseguida.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

Los artículos 41, fracción V, Apartado B, párrafo 5; apartado C, párrafo 4, de la Constitución General de la República establecen:

'Artículo 41.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los Procesos Electorales Federales y locales:

[...]

5. Las reglas, Lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

[...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de Organismos Públicos Locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

[...]

4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

[...]

De los numerales transcritos, se advierte que corresponde al Instituto Nacional Electoral emitir los Lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales destinados a las elecciones federales y locales, entre otras atribuciones.

Motivo por el cual, el Consejo General de dicho Instituto emitió el Acuerdo INE/CG218/2014, al que ya se ha aludido en el apartado previo de la presente ejecutoria, el cual, en lo que interesa, prevé lo siguiente:

'IV. DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

[...]

A. Diseño de los documentos electorales.

Para la elaboración del diseño de los documentos electorales se llevará a cabo el siguiente procedimiento:

[...]

A continuación se presentan los elementos que deben ser considerados en el diseño de los documentos electorales [...]

[...] se debe enfatizar que estos elementos son los mínimos que se deben considerar en los documentos electorales; sin embargo, los OPLS podrán incluir, en su caso, los elementos adicionales que se consideren en sus legislaciones locales, sin que se opongan a los presentes Lineamientos, como las candidaturas comunes.

[...]

C. Especificaciones técnicas y contenido de los documentos electorales.

Las siguientes especificaciones deberán ser atendidas por el INE y los OPLS en lo conducente.

[...]

DOCUMENTACIÓN CON EMBLEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

BOLETA ELECTORAL (DE CADA ELECCIÓN)

[...]

2. Contenido mínimo del documento

2.1. Anverso:

2.1.1. Cuerpo de la boleta:

2.1.1.1. Proceso electoral del que se trata.

2.1.1.2. Tipo de elección.

2.1.1.3. Entidad federativa, Distrito electoral y nombre del municipio o delegación.

2.1.1.4. Instrucción al ciudadano para votar.

2.1.1.5. Recuadros de igual tamaño con los emblemas de los partidos políticos, candidato(s) independiente(s) y candidato no registrado, y nombres de los candidatos. Si hubiese un emblema de forma irregular, es importante que éste guarde la misma proporción visual con los que son de forma regular (cuadrados).

2.1.1.6. Firmas del Presidente y Secretario del Consejo.

2.1.2. Talón del que se desprende la boleta:

2.1.2.1. Tipo de elección, Proceso Electoral de que trata, entidad federativa, Distrito electoral y folio consecutivo.

2.2. Reverso:

2.2.1. Listados de representación proporcional por partido político en el cuerpo de la boleta, en su caso.

[...]"

La redacción de la parte transcrita del acuerdo precisado permite considerar que la documentación electoral contendrá elementos mínimos en su diseño y contenido, lo cual significa que los Organismos Públicos Locales electorales no podrán reducir o eliminar ciertas características, contenidos y/o especificaciones técnicas para efectos de su elaboración.

Ahora, al no fijarse un parámetro "máximo", las autoridades electorales estatales tienen la posibilidad de contemplar información adicional a la prevista por el Instituto Nacional Electoral, en función de sus necesidades específicas de documentación, siempre y cuando no contravengan los principios rectores en la materia.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

En ese tenor, en relación con la impresión de las boletas electorales, el legislador de Querétaro prevé lo siguiente:

'Artículo 116. Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Consejo General y contendrán:

I. Distrito o Municipio y fecha de la elección;

[...]

IX. En el talón desprendible de la boleta, ubicado en el lado izquierdo, los datos de la elección de que se trate y número de folio en orden creciente;

[...]

La cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral ordinario.

[...]

Por su parte, en el acuerdo impugnado, esencialmente la responsable determinó incluir:

a) Los recuadros que corresponden a cada candidato, con los datos de identificación previstos legalmente, así como la fotografía de los candidatos a Gobernador y a diputados locales de mayoría relativa, y

b) El espacio para el candidato no registrado, a fin de cumplir con los Lineamientos del INE.

Mientras que en las "Fichas Técnicas de Documentación y Material Electoral" —anexo del acuerdo impugnado—, de conformidad con lo estipulado en el Acuerdo INE/CG218/2014, la responsable definió las cantidades a producir; las características de cada material; los diagramas descriptivos que deben considerarse en la producción, y las materias primas a emplear en su construcción, bajo normas nacionales e internacionales. Además, en dicho documento anexo describió las dimensiones, pesos, calibres y resistencias con tolerancias aprobadas, aditivos, cargas, colores, acabados, tratamientos superficiales, etiquetado, volúmenes de empaque, número de tintas, textos, fuentes, tipo de impresión, elementos de identidad impresos y los instructivos de armado.

Tomando en cuenta dicho marco jurídico, esta Sala Superior procede a dar contestación a lo expresado por Movimiento Ciudadano en cuanto a la impresión y documentación de las boletas y material electoral para el proceso local ordinario a celebrarse en Querétaro en este año.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Es infundado el planteamiento en el que se aduce que los elementos consistentes en el tipo de elección, municipio y Distrito plasmados en las boletas electorales constituyen información densa para el electorado.

Lo anterior pues, opuestamente a lo sostenido por el partido político accionante, tanto en los párrafos 2.1.1.2 y 2.1.1.3 de los Lineamientos del INE para la impresión de los documentos electorales, como en el artículo 116, fracciones I y IX, de la Ley Electoral local, se establece que las boletas deberán contener dicha información como mínimo, por lo que la inclusión de tales datos en las boletas electorales no constituyó una cuestión potestativa sometida a la discrecional del Instituto Electoral local, sino que atendió a las directrices mínimas que en ese sentido dictaban las normas jurídicas aplicables para el diseño de las referidas boletas.

Por otra parte, se considera inoperante el agravio a través del cual el actor plantea que los espacios asignados a los partidos políticos en las boletas electorales y el tamaño de letra de los nombres de los contendientes, no son proporcionales respecto del espacio que se destinó para el recuadro atinente a los candidatos no registrados, pues se trata de una aseveración genérica y subjetiva por parte del enjuiciante, quien no aporta una construcción argumentativa que justifique su parecer, ni mucho menos ofrece algún elemento probatorio que sustente su dicho.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior advierte que, del análisis integral del contenido de las boletas "MUESTRA" que constan en el expediente, así como de la distribución de la información y los espacios que obran en la misma, se aprecia que los espacios de los recuadros y emblemas utilizados por los partidos políticos, el cuadro para los candidatos no registrados, así como el tamaño de la letra empleada en sus nombres, tienen dimensiones proporcionales que no generan una percepción de ventaja o desventaja para alguno de los participantes de la contienda electoral.

Aunado a ello, el sólo hecho de que el recuadro correspondiente a los candidatos no registrados sea más largo que los espacios destinados a los candidatos postulados por los partidos políticos, o bien, a los candidatos independientes, obedece a circunstancias fácticas de espacio que tuvo que enfrentar la autoridad administrativa electoral en el diseño de las boletas electorales, sin que se tenga algún elemento que permita concluir que ello puede producir el efecto de inducir al electorado a votar por candidatos no registrados y no por las otras alternativas políticas que contiene la boleta electoral.

Por ende, es factible considerar que la responsable no contravino las especificaciones establecidas por el Instituto Nacional Electoral, ni aquéllas

previstas por el legislador local, al establecer las dimensiones del recuadro para votar por candidatos no registrados.

De igual forma, se considera inoperante el planteamiento del promovente en el que aduce que las pantallas de fondo de colores rojo y grises hacen que las boletas pierdan o desperdicien espacios útiles, cuando más bien debe ampliarse su ancho y largo para que el ciudadano tenga una mejor percepción visual.

Se arriba a dicha conclusión, porque nuevamente se trata de una apreciación subjetiva a cargo del partido político enjuiciante, consistente en que se pierde un espacio útil para el electorado, sin embargo dicha aseveración no viene acompañada de algún elemento de prueba que demuestre lo alegado, pues, a simple vista, este órgano jurisdiccional federal no observa en qué medida las pantallas de fondo de colores rojo y grises que forman parte del diseño de las boletas electorales aprobadas por el Instituto Electoral local puedan ocasionar algún perjuicio.

...

Enseguida, el actor aduce que el modelo de boleta electoral para ayuntamientos contraviene lo previsto por el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque al reverso se incluyó la lista de candidatos a regidores por los principio de mayoría relativa y representación proporcional, cuando únicamente debían aparecer los candidatos de representación proporcional.

Dicho argumento es infundado, porque el actor parte de la premisa errónea de que el numeral citado establece lo expuesto en el presente agravio, cuando, en realidad, regula el número de regidores por mayoría relativa y representación proporcional que integran los ayuntamientos de los municipios del Estado de Querétaro, y no el diseño de la boleta electoral, en particular la forma en que deben aparecer los candidatos a dichos cargos, como se aprecia de su texto:

De ahí que, de conformidad con el marco jurídico precisado, la autoridad responsable tenía la libertad de diseñar la boleta electoral en lo relativo al listado de regidores de la manera que considerara más funcional, como aconteció en el caso, en que dado el número de candidatos, tanto por mayoría relativa como representación proporcional, en función de lo previsto en el numeral recién transcrito, considero más conveniente establecer el listado correspondiente al reverso.

C. Agravios relacionados con el resto de la documentación y material a utilizar en el Proceso Electoral local ordinario en Querétaro.

En otro orden de ideas, Movimiento Ciudadano aduce que la responsable omitió considerar los alcances del numeral 284 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con las casillas especiales, así como lo establecido en el Acuerdo INE/DG229/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues, en su concepto, el acuerdo impugnado no menciona que deban elaborarse actas, hojas de incidentes, recibos, guías, carteles y sobres para este tipo de casillas, constancias de mayoría y validez de la elección, cuaderno de resultados preliminares de las elecciones municipales y cuaderno de resultados preliminares de las elecciones de Distrito, aun cuando son indispensables para la Jornada Electoral.

El argumento es infundado.

Para explicar lo anterior debe atenderse a lo previsto en el artículo 269 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece cuál es la documentación que se recibirá en las casillas, entre ellas, las especiales, de acuerdo con lo siguiente:

‘Artículo 269.

1. Los presidentes de los Consejos Distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:

[...]

d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;

e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;

[...]

g) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;

[...]

2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.

[...]

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

Del numeral transcrito, se desprende que los presidentes de las mesas directivas de las casillas especiales recibirán, entre otros, las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.

Lo que se explica, tomando en cuenta que de conformidad con el numeral 284, párrafo 1, del mismo ordenamiento, en esas casillas los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección pueden emitir su voto en determinados supuestos, que se complementan con lo estipulado en el Acuerdo INE/CG113/2015, cuyo texto modifica el diverso Acuerdo INE/CG229/2014 —mencionado por el promovente—.

Por ende, si en las casillas es factible emitir el voto, entonces la autoridad electoral federal y local tiene la obligación legal de establecer los Lineamientos para imprimir la documentación necesaria para esa jornada, como lo hizo la responsable al emitir el anexo técnico del acuerdo impugnado, en el entendido de que dicha documentación incluirá las características propias de esas casillas, esto es, las actas de escrutinio y cómputo incluirán la cantidad de personas que votaron contados del acta de electores en tránsito, por el principio de mayoría relativa, incluida esa acta; en caso de que el Instituto Nacional Electoral no elabore el cartel de identificación de casilla, establecerá las características para su impresión.

En efecto, de la revisión del anexo técnico, se desprenden los parámetros de diseño y contenido de boletas electorales; actas de la Jornada Electoral; actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos; hoja de incidentes; constancia de clausura de casilla y remisión del paquete electoral al Consejo Distrital o Municipal; recibo de copia legible de las actas de casilla entregadas a los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes; guía de apoyo para la clasificación de los votos de las elecciones; cuadernillo para hacer las operaciones de escrutinio y cómputo de las elecciones; recibo de documentación y materiales electorales entregado al presidente de mesa directiva de casilla; recibo de entrega del paquete electoral a los Consejos Distritales y municipales; acta de cómputo parcial de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos; acta de cómputo de las elecciones; acta de recuento administrativo de casilla; acta de resultado parcial de recuento administrativo de las elecciones; acta de resultado total de recuento

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

administrativo de las elecciones; carteles de resultados de la votación de las elecciones; actas de declaratoria de validez de la elección de gobernador, así como las constancias de mayoría y asignación de candidatos por el principio de representación proporcional, etcétera, que deben entregarse y recibirse en todas las casillas, entre ellas, las especiales, según lo previsto en el numeral 269 de la ley citada.

De manera que si la responsable previó la existencia de esa documentación en el anexo mencionado, ello no contravino lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en los Lineamientos que el Instituto Nacional Electoral emitió al respecto.

En otro motivo de inconformidad el actor manifiesta que, en todo caso, las dimensiones de las actas aprobadas por la responsable, así como de los carteles de resultados de votación de las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos no se encuentran apegadas a lo establecido en los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

El argumento es inoperante, porque, con independencia de que asista la razón al promovente en cuanto a que el tamaño de las actas y carteles sea distinto al referido por el Instituto Nacional Electoral, lo cierto es que no se advierte cuál es la afectación que ello le produciría en su posición frente al electorado, o bien, cómo dicha circunstancia pudiera trastocar el correcto desarrollo de la función electoral local o alguno de los principios jurídicos que rigen la materia electoral.

Aunado a ello, esta Sala Superior estima que las diferencias en las dimensiones a las que alude el enjuiciante, en todo caso, resultan prácticamente imperceptibles para el elector, por lo que no podría afirmarse que dicha circunstancia pueda tener algún impacto visual que dificulte u obstruya la manifestación de su voluntad al ejercer su derecho al voto activo el día de la Jornada Electoral.

En otro orden de ideas, el actor expresa que en el acuerdo impugnado no se prevé lo relativo a los sobres bolsa de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, para los votos que reciban los candidatos no registrados en las elecciones.

El planteamiento es infundado, porque de la lectura del anexo técnico del acuerdo reclamado, se aprecia la existencia y precisión de las características de los sobres bolsa para las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, cuya finalidad es facilitar el trabajo de los órganos electorales, los funcionarios de casillas, los integrantes de los Consejos Distritales y municipales, ya que permiten clasificar los diferente documentación que

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

integran el paquete electoral, entre ellas, las boletas de candidatos no registrados, simplificando el cómputo de la votación, por lo que no asiste la razón al promovente en cuanto a la omisión alegada.

Por otra parte, el inconforme manifiesta que la autoridad responsable incumplió con lo ordenado en los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral, al no emitir ni referenciar en el acuerdo impugnado, el Manual de Control de Calidad de uso interno, a través del cual se detalla la manera de supervisar la producción de la documentación electoral y garantizar que el fabricante cumpla con las especificaciones técnicas.

Es inoperante el argumento, pues aun cuando los Lineamientos multicitados establecen que tanto el Instituto Nacional Electoral, como los Organismos Electorales locales, deberán elaborar un manual de control de calidad de uso interno, para los efectos precisados por el promovente, lo cierto es que dicho documento no necesariamente debió contemplarse o referenciarse en el acuerdo ahora reclamado o en su anexo técnico.

Es decir, no existía una obligación para que la autoridad responsable incluyera dicho manual dentro del acuerdo que se controvierte en la especie, lo que implica que el propio Instituto Electoral local puede emitir un diverso acuerdo en el que contemple dicho manual, por vincularse con la definición de los trabajos y procedimiento que se llevaran a cabo para su adquisición, misma que se encuentra regulada por disposiciones del orden administrativo, normas oficiales nacionales e internacionales de calidad, etcétera.

A través de otro motivo de inconformidad, el actor señala que la responsable no ha informado si la mampara especial será compartida con la autoridad federal, como lo disponen los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

Tal argumento es inoperante, porque el promovente no precisa en qué le afecta si se comparte o no la mampara, lo cual resultaba indispensable, sobre todo si se toma en cuenta que finalmente las casillas contarán con dicho material electoral, en tanto el Instituto Nacional Electoral aportará dicho material a los Organismos Públicos Locales electorales, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2.10, inciso c), del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la Celebración de Convenios de Coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las Entidades Federativas con Jornada Electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015.

Tal argumento es inoperante, porque el promovente no precisa en qué le afecta si se comparte o no la mampara, lo cual resultaba indispensable, sobre

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

todo si se toma en cuenta que finalmente las casillas contarán con dicho material electoral, en tanto el Instituto Nacional Electoral aportará dicho material a los Organismos Públicos Locales electorales, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2.10, inciso c), del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la Celebración de Convenios de Coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las Entidades Federativas con Jornada Electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015.

D. Agravios relativos al número de boletas a imprimir para el Proceso Electoral local;

En otro motivo de inconformidad, el partido actor plantea que el número de boletas electorales a imprimir aprobadas por el Consejo del Instituto Electoral local no atiende a lo previsto en el artículo 116 penúltimo párrafo de la ley electoral local, que establece: "La cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el INE para el Proceso Electoral ordinario".

Lo anterior, porque en el contenido del acuerdo impugnado no existe mención del dato que la responsable solicitó al Instituto Nacional Electoral sobre el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Querétaro, a pesar de que en términos de los ordinales 136 a 139 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a la fecha de su emisión, ya se tenía la certeza del número de personas inscritas en el padrón electoral estatal, el cual, según sostiene el enjuiciante, al diez de abril del año en curso reportaba un total de 1,457,685 ciudadanos.

En ese tenor, el actor aduce que si la responsable ordenó imprimir un millón quinientos cincuenta mil boletas, mientras que el padrón electoral de Querétaro es de un millón cuatrocientos cincuenta y siete mil, seiscientos ochenta y cinco ciudadanos, hay una diferencia de noventa y dos mil trescientas quince boletas que hace ilegal el acuerdo impugnado.

Es infundado el argumento.

En relación con dicho tópico, se estima pertinente atender a lo previsto por el artículo 269, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto dispone que los presidentes de los Consejos Distritales entregaran a cada presidente de mesa directiva de casilla, entre otra documentación y material electoral, las boletas para cada elección en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

Mientras que el artículo 116, antepenúltimo párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establece que la cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral ordinario.

Lo que, visto de una manera sistemática y funcional, lleva a establecer que se trata de normas que no se contraponen, sino que se complementan, en tanto la legislación local retoma de manera general que en la impresión de las boletas electorales se toma como referencia el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral, lo que, de conformidad con la legislación federal se traduce en imprimir, en principio, un número de boletas en función de la lista nominal de electores para cada casilla de la sección, pues ese es el parámetro de la cantidad de boletas a entregar a los funcionarios de casilla.

Ahora, en los Lineamientos multicitados, la autoridad federal establece que los Organismos Públicos Locales electorales determinarán las cantidades a producir de materiales electorales conforme a una estimación preliminar de casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales o mejor aún a partir de la cantidad aprobada de estas casillas.

Sin embargo, también prevé la posibilidad de imprimir una cantidad adicional de seguridad de boletas para el abastecimiento, que puede ser entre el 2% y el 2.5%, lo cual significa que no hay un parámetro fijo; situación razonable en tanto cada entidad federativa tiene problemáticas específicas que podrían traducirse en requerir una mayor cantidad, en aras de garantizar el derecho a votar y ser votado, lo que de ninguna forma pone en riesgo el desarrollo del Proceso Electoral, pues su salvaguarda y cuidado son un asunto de seguridad nacional, según lo previsto en el numeral 216, párrafo 1, inciso d), de la ley sustantiva federal.

E. Al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable no previó un espacio para computar los votos a candidatos no registrados.

El promovente aduce que al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable no atendió al criterio contenido en la tesis XXXI/2013, de esta Sala Superior, de rubro: BOLETAS ELECTORALES DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS, al omitir poner un espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados.

Dicho argumento es fundado.

Como ya se dijo páginas atrás, a través de la resolución del SUP-JDC-887/2013, esta Sala Superior determinó que el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes supone la posibilidad de que manifiestan libremente su preferencia política, a favor de un candidato o de cualquier otra persona —registrada o no—, en aras de que el resultado de las elecciones sea el reflejo de la expresión ciudadana.

Consideró que el señalado derecho, además de constituir una premisa esencial dirigida a permitir al electorado expresar su voluntad en las urnas, lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho, con independencia de que en la normativa de las entidades federativas no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas por la autoridad.

Lo anterior, porque lo que subyace en libertad como característica del sufragio, es precisamente la obligación del Estado de permitir a la ciudadanía la expresión de una voluntad ajena a restricciones, presiones, o limitaciones, de ahí que si se trata de un derecho fundamental consagrado en el máximo ordenamiento y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, resulta evidente que todas las autoridades, se encuentran vinculadas a garantizar la observancia a dicho principio en los procesos electorales, en los que la ciudadanía determina a aquellos que ejercerán cargos públicos de elección popular.

Motivo por el cual se estableció que la autoridad electoral tiene la obligación de incluir en las boletas electorales un espacio o recuadro para candidatos o fórmulas de candidatos no registrados por autoridad competente, toda vez que sólo de esa manera, se está en presencia de condiciones que posibilitan a los electores, manifestar su libre voluntad en la elección de ciudadanos que ocuparán cargos públicos representativos de elección popular.

En congruencia con el precedente anterior, en los Lineamientos multicitados emitidos por el Instituto Nacional Electoral, en las actas de escrutinio y cómputo de cada elección se prevé dentro de los resultados de la votación un

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

espacio para los candidatos no registrados, lo cual no es retomado en el acuerdo impugnado ni en su anexo técnico.

En efecto, en el acuerdo impugnado se señala que "es procedente aprobar que en la impresión de las boletas electorales se incluya el espacio para el candidato no registrado", sin embargo, al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable omitió destinar un espacio para computar los votos a candidatos no registrados.

En efecto, de la revisión del anexo técnico del acuerdo impugnado, en su apartado relativo a la elaboración de las actas referidas por el actor, se observa que la responsable establece que contendrá los espacios para anotar:

- *Proceso electoral del que se trata.*
- *Nombre del documento.*
- *Instrucción de llenado.*
- *Entidad federativa, Distrito electoral local y municipio.*
- *Tipo de casilla.*
- *Lugar de instalación de la casilla.*
- *Cantidad de boletas sobrantes.*
- *Cantidad de personas que votaron contados de la lista nominal y de las sentencias del Tribunal Electoral.*
- *Cantidad de representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes que votaron, no incluidos en la lista nominal.*
- *Suma de las cantidades.*
- *Cantidad de votos sacados de la urna.*
- *Pregunta sobre coincidencia entre cantidades.*
- *Resultados de la votación para partidos políticos y candidatos independientes.*
- *Votos nulos.*
- *Total.*
- *Pregunta sobre coincidencia de cantidades.*
- *Espacio para escribir incidentes durante el escrutinio y cómputo de esa elección y en cuantas hojas se anexan.*
- *Nombres y firmas de los funcionarios de casilla.*
- *Nombres y firmas de los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes.*

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

- En su caso, espacio para explicar la razón si algún representante de partido político o de candidato independiente firmó bajo protesta y quién lo presentó.
- Instrucciones sobre el destino del original y copias del acta.
- Fundamentos legales.

Lo anterior permite arribar a la conclusión de que, como lo sostiene el actor, la responsable omitió disponer un espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados, por lo que deviene ilegal su determinación, pues en las actas mencionadas también deberá reflejarse la voluntad ciudadana expresada en las boletas electorales.

En ese sentido, al ser fundado el agravo señalado, esta Sala Superior estima que procede modificar el acuerdo impugnado, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro incorpore el tema relativo a destinar un espacio para el cómputo de los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, en el listado de elementos que deberán contener las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, el cual obra en el anexo técnico del acuerdo impugnado.

F. La responsable omitió prever la elaboración de las "bases porta urnas", dentro del material electoral que incluyó en el anexo técnico.

Por otra parte, el inconforme manifiesta que en el anexo técnico del acuerdo reclamado no se da cuenta que se haya aprobado la elaboración de las "bases porta urnas", como material electoral.

El agravio también resulta fundado.

De los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral multicitados, se advierte que los órganos públicos locales tendrán, entre sus atribuciones, el diseño y elaboración entre otros, de la base porta urnas para colocar sobre ellas las urnas, en aras de facilitar a los electores que acudan a votar en sillas de ruedas o de estatura pequeña, misma que deberá reunir las características siguientes:

[Transcripción]

Sin embargo, de la revisión integral del acuerdo combatido, así como de su anexo técnico, se advierte que la responsable fue omisa en pronunciarse en torno a las especificaciones técnicas para la elaboración de la base para urnas, en tanto únicamente reguló lo relativo a las urnas y cancel electoral portátil o mampara, a pesar de su obligación legal, lo cual implica que la autoridad responsable incurrió en la omisión aducida por el actor, al no ajustarse en lo previsto al respecto en el marco jurídico descrito con antelación.

Por ende, se ordena al Instituto Electoral del Estado de Querétaro que realice las acciones pertinentes y, de ser necesario, consulte al Instituto Nacional Electoral, al efecto de incluir el tema relativo a las bases porta urnas en el anexo técnico del acuerdo controvertido, para que se utilicen el día de la Jornada Electoral.

7. Efectos de la sentencia.

Por las razones apuntadas, esta Sala Superior estima que procede:

a) Confirmar el modelo de boletas electorales aprobado por la autoridad responsable que incluirá la fotografía de los candidatos a Gobernador y del candidato a diputado que encabece la fórmula de mayoría relativa, y

b) Al haber resultado fundados los motivos de inconformidad identificados como E y F en la presente ejecutoria, modificar el acuerdo el acuerdo impugnado, exclusivamente para los efectos siguientes:

i. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro deberá incorporar el tema relativo a destinar un espacio para el cómputo de los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, en el listado de elementos que deberán contener las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, el cual obra en el anexo técnico del acuerdo impugnado, y

ii. Dicho Instituto Electoral local deberá realizar las acciones pertinentes y, de ser necesario, consultar al Instituto Nacional Electoral, al efecto de incluir el tema relativo a las bases porta urnas en el anexo técnico del acuerdo controvertido, para que se utilicen el día de la Jornada Electoral.

[Énfasis añadido]

De lo transcrito, se puede advertir, que la autoridad jurisdiccional analizó los agravios que el Partido Movimiento Ciudadano hizo valer respecto a la emisión del multicitado Acuerdo, siendo que únicamente consideró dos temas como fundados: i) que en las actas de escrutinio y cómputo se omitió poner el espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados; y ii) que no se incluyó la base porta urnas dentro de los materiales electorales.

En este contexto, es importante señalar que no obstante lo anterior, ello no puede servir de base para crear un juicio de reprochabilidad en contra de los consejeros que aprobaron el mencionado acuerdo, toda vez que la modificación o revocación de un acto o resolución no puede traducirse automáticamente en un indebido desempeño de los consejeros que conformaron la votación que aprobó el Acuerdo respectivo, pues tal modificación o revocación depende de la interpretación jurídica, lectura o criterio que las autoridades revisoras hagan de las disposiciones normativas que rigen el tema.

Para que, en su caso, pudiera llegar a establecerse que una modificación o revocación a una determinación es el resultado de un actuar negligente o de ineptitud de las personas que integran el órgano colegiado que lo aprobó, es necesario que existan elementos directos y objetivos que lleven a concluir esto de manera fácil, sencilla y sin ningún género de duda, lo que sucede cuando se toma una decisión, por ejemplo, sin ningún tipo de fundamento y motivo que la justifique, se aplica una legislación derogada, o que habiendo una legislación específica no sea invocada, se aduzcan motivos notoriamente irracionales, o no sean consideradas las constancias de autos. Es decir, se trate de casos en los que sin realizar ningún esfuerzo intelectual o algún ejercicio interpretativo de carácter jurídico, exista consenso sobre la adopción de una decisión por descuido, desconocimiento o ineptitud.

Lo anterior, porque debe demostrarse que el servidor público actuó con una franca e innegable desviación de la legalidad, situación que en la especie no ocurre, puesto que los temas declarados por la autoridad jurisdiccional como fundados, no son suficientes para determinar la remoción de los consejeros denunciados, máxime que el treinta de abril de dos mil quince, dieron cumplimiento a lo

ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificando el acuerdo antes analizado.

Por estas razones, se estima que los planteamientos del partido político denunciante resultan **infundados**, al no actualizarse alguna de las causales de remoción previstas en el artículo 102, párrafo 2, incisos b) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

C. Presunta vulneración al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG/113/2015.

El partido Movimiento Ciudadano denunció que las y los Consejeros Electorales denunciados incurrieron en los supuestos establecidos en el artículo 102, párrafo 2, incisos b) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al violentar el acuerdo identificado como INE/CG113/2015, aprobado el veinticinco de marzo de dos mil quince por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al determinar que no se enviarían boletas electorales a las casillas especiales.

Lo anterior, a decir del quejoso, implica una omisión por parte de los consejeros denunciados, ya que en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, relativo a la no dotación de boletas electorales y demás documentación electoral en casillas especiales, para el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, de dieciocho de febrero de dos mil quince, se estableció lo siguiente:

[...]

la legislación comicial no contempla como excepción la del votante en tránsito, por lo que se puede concluir que éste puede ejercer su atribución constitucional de sufragar por cargos federales, en casillas especiales, pero no en elecciones locales.

[...]

la Ley Electoral del Estado de Querétaro no establece la excepción de votar para las elecciones estatales y municipales en la casilla que no corresponda al domicilio de los ciudadanos de la entidad, lo procedente es determinar no dotar de boletas electorales y demás documentación electoral a las casillas especiales para las referidas elecciones, lo anterior con apego a los principios que rigen la función electoral.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

En primer término, cabe referir que el acuerdo INE/CG113/2015, mediante el que se establecieron, entre otras cuestiones, la obligación de los organismos locales de dotar boletas, documentación y material electoral a las casillas especiales, fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hasta el veinticinco de marzo de dos mil quince, por lo que la emisión del acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil quince por parte de la autoridad electoral estatal, fue previo a la emisión del referido lineamiento, por lo que resulta imposible que se viole una disposición que no estaba en el mundo del derecho en ese momento.

Ahora bien, los Considerandos 28 y 29, y el Punto de Acuerdo PRIMERO del instrumento jurídico mencionado en el párrafo anterior, establecen lo siguiente:

28. Que con el propósito de regular y garantizar el ejercicio del voto en las casillas especiales, particularmente en aquellas entidades federativas con elecciones concurrentes con la federal, resulta necesario homologar los criterios relacionados con la asignación de boletas electorales para este tipo de casillas, así como de las precisiones respecto del tipo de elección por la o las que puedan votar los ciudadanos en tránsito, con el fin de brindarles mayor certeza durante la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015.

29. Que esta medida contribuirá a que un mayor número de ciudadanos tenga la posibilidad de acudir a las casillas a votar, sobre todo aquellos electores que se encuentren en tránsito y por tanto no puedan acudir a la casilla que les corresponde. Se trata de una medida que atiende el canon constitucional pro persona en materia de derechos humanos y encuentra como referencia una interpretación sistemática y funcional de la Ley General electoral en sintonía con el artículo 1º Constitucional, de modo que favorece la protección más amplia del derecho al voto de las personas.

[...]

Primero. *Se aprueba modificar el Punto Quinto del Acuerdo INE/CG229/2014, para quedar en los siguientes términos:*

I. Para garantizar el derecho al sufragio de los electores en tránsito, los presidentes de mesas directivas de casillas especiales recibirán 750 boletas para la elección federal, y otro tanto igual para cada una de las elecciones locales a celebrarse en la entidad respectiva.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015**

II. Además recibirán las boletas necesarias para que los representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatales, así como de los candidatos independientes registrados en el ámbito federal y local, puedan ejercer su voto.

[...]

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto electoral local aprobó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión de boletas adicionales para representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante mesas directivas de casilla, así como la dotación de boletas electorales y material electoral para casillas especiales para el Proceso Electoral ordinario 2014-2015*, el treinta de abril de dos mil quince, por lo que es posible afirmar que con la emisión del acuerdo referido, las y los Consejeros Electorales denunciados actuaron de manera diligente y siempre cumpliendo con las funciones adherentes a su cargo.

Cabe mencionar que el acuerdo que antecede fue impugnado por el partido político denunciante *per saltum*, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de un juicio de revisión constitucional electoral, identificado con el número de expediente SUP-JRC-555/2015, el cual modificó dicho acuerdo para los efectos precisados en dicha sentencia, y que son los siguientes:

1) Considere una boleta adicional para los representantes de los candidatos independientes, a fin de que cuenten con dos boletas para que sus representantes puedan sufragar, al igual que opera para el caso de los partidos políticos; y,

2) Especifique todos aquellos elementos que integran el material electoral que debe entregarse en las casillas especiales y, apruebe su impresión.

Así, en cumplimiento a la sentencia aludida, el quince de mayo de dos mil quince el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro aprobó un nuevo acuerdo en el que modificó el emitido el treinta de abril de dos mil quince, acatando lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar el principio de certeza que debe regir en los procesos electorales.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Por todo lo hasta aquí razonado, este Consejo General concluye que los Consejeros Electorales denunciados actuaron apegados a derecho, toda vez que al realizar las consultas pertinentes y la correcta aplicación de la ley electoral local, en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales, así como emitir un nuevo acuerdo considerando el aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG113/2015, respecto a garantizar el voto de los electores en tránsito, en ningún momento actuaron con negligencia, ineptitud o descuido y, en consecuencia, no violaron de manera grave los Lineamientos formulados por esta autoridad electoral nacional.

De ahí que, las aseveraciones del denunciante se consideren insuficientes y no aptas para que este Instituto Nacional Electoral proceda a la remoción de las y los Consejeros Electorales integrantes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto, este Instituto Nacional Electoral estima que no se actualizan las causales de remoción prevista en el artículo 102, párrafo 2, incisos b) y g), de la ley de la materia y se declara **infundado** el procedimiento en que se actúa.

TERCERO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnada mediante recurso de apelación, el cual según lo previsto en los artículos 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer ante la autoridad señalada como responsable, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO.- Se declara **infundada** la denuncia interpuesta en contra del Consejero Presidente y las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

SEGUNDO.- La presente Resolución es impugnada a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/9/2015

Notifíquese personalmente a las partes la presente Resolución y por estrados a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 47 y 55, numeral 1, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 27 de abril de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Benito Nacif Hernández, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presentes durante la votación los Consejeros Electorales, Doctor Ciro Murayama Rendón y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**