



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-187/2021 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: KARINA LÓPEZ
REGALADO Y OTRAS

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA TERCERA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN XALAPA, VERACRUZ¹

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DEL
TRABAJO

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIO: ALEJANDRO OLVERA
ACEVEDO

COLABORARON: BRENDA DURÁN SORIA
Y MARISELA LÓPEZ ZALDIVAR

Ciudad de México, a veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² dicta sentencia, en el sentido de **revocar** la resolución dictada por la Sala Regional Xalapa en los juicios de la ciudadanía SX-JDC-416/2021 y acumulados, así como, en la parte que fue controvertida, la emitida por el Tribunal Electoral de Estado de Oaxaca³ en el recurso de apelación RA/04/21 y, en plenitud de jurisdicción **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021⁴ emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de

¹ En lo subsecuente, Sala Xalapa, Sala Regional o Sala responsable.

² En adelante, Sala Superior.

³ En lo sucesivo, Tribunal local o Tribunal del Estado.

⁴ Por el que se aprueban los *LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA*, en adelante los Lineamientos o Lineamientos para el registro de candidaturas.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

Oaxaca,⁵ por el que se aprobaron los Lineamientos para el registro de candidaturas.

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral en Oaxaca. El uno de diciembre de dos mil veinte, se emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021, en el Estado de Oaxaca.

2. Lineamientos. El cuatro de enero de dos mil veintiuno⁶, el Consejo General del Instituto local aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 por el que emitió los Lineamientos para el registro de candidaturas.

3. Recurso y juicio federal. El siete de enero, el Partido del Trabajo⁷ promovió recurso de apelación, a fin de controvertir el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021⁸

4. Sentencia local RA/04/2021. El veintiuno de febrero, el Tribunal del Estado revocó parcialmente el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021.

5. Juicios de la ciudadanía federales. El veinticinco de febrero y uno de marzo, diversas promoventes interpusieron juicios de la ciudadanía en contra de la sentencia emitida por el Tribunal local.

6. Acto impugnado. El once de marzo, la Sala Xalapa dictó sentencia⁹ por la que determinó confirmar la sentencia del Tribunal local.

⁵ En lo subsecuente, Instituto local o IEEPCO.

⁶ En lo posterior las fechas corresponden a dos mil veintiuno.

⁷ En adelante, PT.

⁸ Los medios de impugnación fueron reencauzados por este órgano jurisdiccional a la Sala Xalapa, por ser la autoridad competente para conocer de los asuntos, mismos que a su vez fueron reencauzados al Tribunal local dado que no se observó el principio de definitividad.

⁹ En los expedientes SX-JDC-416/2021 y acumulados.



7. Recursos de reconsideración. Para controvertir la sentencia antes referida, las promoventes interpusieron sendos recursos de reconsideración como a continuación se señala:

Recurso	Recurrentes	Presentación
SUP-REC-187/2021	Karina López Regalado	El catorce de marzo ante la Oficialía de Partes de Sala Xalapa
SUP-REC-188/2021	María del Carmen Soriano Elorza y otras ¹⁰	El catorce de marzo, ante el Tribunal del Estado, el cual lo remitió a la Sala Xalapa a través de la cuenta avisos.salaxalapa@te.gob.mx
SUP-REC-189/2021	Norma Iris Santiago Hernández y otras ¹¹	El catorce de marzo, ante el Tribunal del Estado, el cual lo remitió a la Sala Xalapa a través de la cuenta avisos.salaxalapa@te.gob.mx

8. Turno y radicación. Recibidos los escritos de demanda, la Presidencia de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

9. Escritos de tercero interesado. El dieciséis de marzo fue recibido en la Sala Xalapa y remitido a este órgano jurisdiccional, el escrito por el cual Jesús Alfredo Sánchez Cruz, quien se ostenta como representante suplente del PT ante Consejo General del IEEPCO y pretende comparecer con el carácter de tercero interesado, en el recurso SUP-REC-187/2021.

Asimismo, el diecisiete de marzo se recibieron en la Sala Regional, enviados mediante correo electrónico, los documentos mediante los cuales pretende comparecer, con la calidad de tercero interesado, respectivamente, en los recursos de reconsideración SUP-REC-188/2021 y SUP-REC-189/2021.

10. Escritos de *amicus curiae*. El veintidós de marzo, se recibió en la Oficialía de partes de esta Sala Superior escrito por el cual la Directora General de una Vida Libre de Violencia y Para la Igualdad Política y Social

¹⁰ Constanza Cortez Martínez, Silvia Martínez Cruz, Guadalupe Ríos Ríos, Ana María Martínez Soriano, y Maribel García Jiménez, por su propio derecho y ostentándose como ciudadanas indígenas zapotecas pertenecientes al municipio de San Nicolás, Oaxaca.

¹¹ Rosa María Castro Salinas, Aurora Sánchez Díaz, **Josefa Hernández Rosette y Alma Lis Santiago Hernández.**

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

del Instituto Nacional de las Mujeres pretende comparecer como *amicus curiae* (amigo de la corte), en el recurso de reconsideración SUP-REC-188/2021.

Asimismo, el veinticuatro de marzo se recibió en la cuenta de correo electrónico *cumplimientos.salasuperior@te.gob.mx*, el documento en el que se señala que la asociación civil denominada Red Nacional de Abogadas Indígenas pretende comparecer en calidad de *amicus curiae* en el recurso de reconsideración SUP-REC-187/2021.

11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó la admisión y ordenó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹²

SEGUNDA. Posibilidad de resolución en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

TERCERA. Acumulación. Al existir identidad en el señalamiento de la autoridad responsable y la resolución reclamada procede la acumulación¹³ de los recursos de reconsideración **SUP-REC-188/2021** y **SUP-REC-**

¹² Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 185, 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

¹³ Artículos 199.XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



189/2021 al diverso **SUP-REC-187/2021** por ser éste el primero que se recibió en este Tribunal Electoral.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes de los recursos acumulados.

CUARTA. Tercero interesado. Debe tenerse como tercero interesado al PT, ya que aduce un interés incompatible con el de Karina López Regalado, quien es promovente del recurso de reconsideración SUP-REC-187/2021, además de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

Forma. En su escrito consta la denominación del partido político que comparece, así como los demás requisitos de forma.

Oportunidad. El escrito fue presentado oportunamente porque la cédula de publicación del respectivo recurso se fijó en los estrados de la Sala responsable a las veintitrés horas del catorce de marzo, en tanto que, el escrito de comparecencia se presentó a las catorce horas con veintinueve minutos del inmediato dieciséis, por lo tanto, se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas.

Legitimación e interés jurídico. Se cumple con los requisitos en cuestión, porque el PT comparece por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto local, asimismo, de su escrito aduce un derecho incompatible con el de Karina López Regalado.

En efecto, la citada recurrente pretende que se revoque de la resolución de la Sala Xalapa, que confirmó la revocación parcial del acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, en cambio, el tercero interesado, en su calidad de recurrente en la instancia primigenia y tercero interesado ante Sala responsable pretende la confirmación de esa determinación.

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 17, párrafo 5 de la Ley de Medios, se tiene por no presentados los escritos remitidos a la Sala Xalapa, mediante correo electrónico, por los que se pretende comparecer como

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

tercero interesado en los recursos de reconsideración SUP-REC-188/2021 y SUP-REC-189/2021, toda vez que se incumple el requisito previsto en el, párrafo 4, inciso g), del citado artículo, consistente en la firma autógrafa de los comparecientes.

En este sentido, puede afirmarse que, por cuanto hace a la remisión de demandas o escritos de comparecencia como terceros interesados a través de medios electrónicos, como el correo electrónico, en los que se trata de archivos con documentos en formatos digitalizados, al momento de imprimirse e integrarse al expediente, **no cuentan con firma autógrafa.**

De manera que, ante la ausencia del elemento que exige la legislación para corroborar la identidad y voluntad del compareciente, es decir, **la firma de puño y letra plasmada en el respectivo documento**, no existen elementos que permitan verificar que el archivo recibido, por correo electrónico, en la Sala Xalapa, efectivamente corresponda al escrito por el cual el mencionado partido político pretende comparecer como tercero interesado a los recursos de reconsideración SUP-REC-188/2021 y SUP-REC-189/2021.

QUINTA. Escritos de *amicus curiae*

Esta Sala Superior considera que es improcedente el escrito mediante el cual, la Directora General de una Vida Libre de Violencia y Para la Igualdad Política y Social del Instituto Nacional de las Mujeres pretende comparecer en calidad *amicus curiae* en el recurso SUP-REC-188/2021.

Lo anterior, porque con independencia de que pudiera actualizarse algún otro supuesto para no admitirlo, en el particular se advierte que el escrito carece de firma autógrafa de quien aparentemente lo suscribe.

En este orden de ideas, se tiene en consideración que conforme a lo previsto en los artículos 9, párrafo 1, inciso g) y, 17, párrafo 4, inciso g), de la Ley de Medios se prevé como requisito –cuya omisión es insubsanable– que en las demandas de los medios de impugnación y en los escritos de



comparecencia como terceros interesados, debe constar la firma autógrafa de quien los presenta, requisito que resulta también aplicable a los escritos mediante los cuales se pretenda comparecer en calidad de *amicus curiae*.

La importancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa — como conjunto de rasgos puestos del puño y letra del promovente— producen certeza sobre la voluntad de comparecer ante este órgano jurisdiccional, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito, identificar a la o al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.

Así, ante el incumplimiento de hacer constar la firma autógrafa de quien promueve en el escrito de comparecencia, falta el elemento idóneo para acreditar la autenticidad de la voluntad para comparecer.

En el particular, desde el respectivo acuse de recepción del documento en análisis ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se hizo constar que “*Se recibe el presente escrito con firma al parecer en impresión a color, en 13 fojas, más anexo en copia a color en 1 foja*”.

En efecto, de la revisión del documento se advierte, a simple vista, que corresponde a una impresión en color azul, la cual no se trata de firma autógrafa, esto es, no fue hecha de puño y letra por quien aparentemente suscribe el escrito.

De esta manera, ante la ausencia del elemento legalmente previsto para corroborar la identidad y voluntad de la compareciente, es decir, **la firma de puño y letra plasmada en el respectivo documento**, no existen elementos que permitan verificar que, el documento recibido ante esta Sala Superior efectivamente corresponda al escrito por el cual la Directora General de una Vida Libre de Violencia y Para la Igualdad Política y Social del Instituto Nacional de las Mujeres pretende comparecer en calidad *amicus curiae*, toda vez que como se precisó de la apreciación del documento se advierte que se trata de una impresión a color que no cuenta con firma autógrafa.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

Ahora bien, en cuanto al documento presentado por correo electrónico, en el que se señala la pretensión de la Red Nacional de Abogadas Indígenas RAE, A. C. de comparecer en calidad de *amicus curiae* en el recurso SUP-REC-187/2021, para esta Sala Superior, con independencia de que pudiera actualizarse algún otro de los supuestos para su inadmisión, en el caso el documento carece de firma autógrafa.

En consecuencia, como se ha expuesto en los casos previos, ante la ausencia del elemento que exige la legislación para corroborar la identidad y voluntad de la compareciente, es decir, **la firma de puño y letra**, no existen elementos que permitan verificar que el archivo recibido, en la citada cuenta de correo electrónico, efectivamente corresponda a una comparecencia para los efectos señalados.

Conforme a lo expuesto, se tiene por **no presentados** los escritos materia de análisis.

SEXTA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia¹⁴, en virtud de lo siguiente:

1. Forma. Los escritos de demanda fueron presentados con las firmas autógrafas y cumplen los demás requisitos de forma.

2. Oportunidad. La sentencia impugnada fue notificada a las recurrentes mediante correo electrónico el jueves once de marzo, por lo que el plazo para impugnarla transcurrió, del viernes doce al domingo catorce de marzo. Lo anterior, tomando consideración que la controversia se encuentra directamente vinculada al proceso electoral en curso en el Estado de Oaxaca, por lo que se deben computar todos los días como hábiles¹⁵.

En este orden de ideas, si las demandas se presentaron el día catorce de marzo ello hace evidente su oportunidad. Es importante precisar que las

¹⁴ De conformidad con artículos 7, párrafo 2, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), 63, 64, y 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁵ En términos del artículo 7, párrafo 1 de la Ley de Medios.



demandas de los recursos SUP-REC-188/2021 y SUP-REC-189/2021, fueron presentadas ante el Tribunal del Estado¹⁶ lo cual es idóneo para interrumpir el plazo para la interposición del recurso de reconsideración, derivado de que las recurrentes se auto adscriben como indígenas zapotecas y su domicilio está ubicado en un lugar distinto al de la Sala regional responsable, aunado a que el señalado órgano jurisdiccional local fue el emisor de la resolución primigeniamente impugnada.¹⁷

Así, este órgano jurisdiccional estima que la interpretación que aquí se realiza, favorece, en mayor medida el derecho de acceso a la justicia de las recurrentes, ya que permite considerar que la presentación de las demandas ante la autoridad jurisdiccional local que conoció del asunto en primera instancia es suficiente para tener por satisfecho el requisito de presentarla ante la autoridad responsable.

3. Legitimación. Se cumple el requisito porque, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la *Constitución federal*, se deben tener como sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración, a quienes lo estén para promover los medios de impugnación electoral ante las Salas Regionales.

Por tanto, las recurrentes están legitimadas para interponer el recurso de reconsideración, al haber sido parte actora en el juicio ciudadano federal cuya sentencia controvierten.

4. Interés jurídico. El requisito se tiene colmado, porque con independencia de que les asista la razón, las recurrentes controvierten la sentencia de la Sala Xalapa emitida en los juicios de la ciudadanía que promovieron a fin de controvertir la resolución del Tribunal local que revocó parcialmente el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021.

¹⁶ No obstante que el párrafo 1 del artículo 9, de la Ley de Medios dispone que, los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnada.

¹⁷ Lo que es acorde al criterio contenido la tesis relevante XXXIV/2014 de rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE.*

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

Ahora bien, es importante precisar que, del análisis de la demanda que originó el recurso de reconsideración SUP-REC-189/2021, se desprende que fue interpuesta, entre otras personas, por Josefa Hernández Rosette y Alma Lis Santiago Hernández, quienes no formaron parte de la cadena impugnativa ante la instancia local ni ante la Sala Regional, no obstante, este órgano jurisdiccional les reconoce interés legítimo para cuestionar la sentencia dictada por la Sala Xalapa.

Esta Sala Superior ha reconocido el derecho de ejercer acciones tuitivas en beneficio de intereses difusos de la colectividad, como es el caso de los partidos políticos, cuando controvierten actos relativos a los procesos electorales, en los que acuden en su calidad de entidades de interés público y en beneficio del interés general, o en el caso de ciudadanos o ciudadanas que se considere que históricamente se han encontrado en desventaja.

En el caso concreto Josefa Hernández Rosette y Alma Lis Santiago Hernández se auto adscriben como afrochatinas, por ser descendientes de personas afromexicanas y de la etnia Chatina; asimismo señalan que se registraron como precandidatas a ocupar un cargo de representación popular en MORENA, lo cual es suficiente para el reconocimiento de su interés, dado que se cumplen los extremos de la razón esencial de la tesis de jurisprudencia 9/2015¹⁸, al pertenecer a un grupo históricamente discriminado y aducir que la sentencia controvertida les causa una afectación en su esfera jurídica.

5. Definitividad. En el caso, se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para combatir la resolución que se impugna.

6. Presupuesto especial de procedencia. El recurso de reconsideración es procedente en atención a la jurisprudencia 26/2012 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE

¹⁸ De rubro: *INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.*



PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, en la que se sostiene que el recurso es procedente cuando una Sala Regional interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, pues ello hace patente la dimensión constitucional inmersa en la resolución impugnada y, por tanto, posibilita que la Sala Superior analice si es o no correcta dicha interpretación en ejercicio de su facultad de control constitucional.

Lo anterior, toda vez que la materia de impugnación en el presente recurso se relaciona directamente con la interpretación directa del alcance del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal que realizó la Sala Regional.

En efecto este órgano jurisdiccional considera que la Sala responsable al señalar que, el establecimiento de cuotas mínimas novedosas sobre obligaciones particulares que no fueron establecidas por el legislador local sí constituyen una modificación fundamental, por lo que, en su caso, debieron emitirse con noventa días de anticipación, en estricto apego a lo establecido en la fracción II, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la Constitución federal, interpretó de manera directa el citado precepto constitucional.

Asimismo, la Sala Xalapa argumentó que, los lineamientos impugnados sí trastocan el principio de certeza al constituir una modificación legal fundamental debido a que se encuentran involucrados los aspectos como, el número y tipo de acciones afirmativas, las cuotas de participación en favor de integrantes de diversos grupos vulnerables con aspectos cualitativos y cuantitativos que carecen de antecedentes constitucionales, legislativos y reglamentarios, la obligación impuesta a los partidos políticos, así como la temporalidad concreta para su implementación.

Con base en lo anterior y con el objeto de verificar la constitucionalidad y convencionalidad de la sentencia controvertida, la Sala Superior procederá al estudio de fondo de los conceptos de agravio que se hacen valer en los recursos de reconsideración, lo cual permitirá pronunciarse sobre la interpretación realizada por la Sala Xalapa.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

SÉPTIMA. Síntesis de la sentencia controvertida.

Ante la Sala Regional se impugnó la sentencia del Tribunal local, en cuanto revocó parcialmente el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021. Particularmente se dejaron sin efecto las consideraciones identificadas con los números 16 a 109 del acuerdo, así como los artículos **8 y 11 párrafo 6** de los Lineamientos.¹⁹

El Tribunal del Estado consideró que se vulneró el principio de certeza en materia electoral, tutelado en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, toda vez que los Lineamientos debieron emitirse con al menos noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral ordinario.

Se consideró que las medidas compensatorias implementadas suponían una modificación legal fundamental, sin que pudieran ser consideradas únicamente como una modulación en la postulación de candidaturas, dado que a la fecha de su emisión ya había dado inicio el proceso electoral, estaba próxima a fenecer la etapa de registro de convenios de coalición y el periodo de precampañas se encontraba próximo a iniciar.

Al emitir la sentencia controvertida, la Sala Xalapa consideró que no asistía la razón a las demandantes quienes, en esencia, adujeron que la aprobación de los Lineamientos no transgredía el principio de certeza por desacatar el plazo establecido en el artículo 105 constitucional, porque no se trata de modificaciones legales fundamentales, sino de una instrumentación accesoria y temporal, cuya finalidad es precisar la forma en que los partidos habrán de cumplir su obligación constitucional de fomentar la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad.

¹⁹ Por otra parte, en la sentencia emitida en el recurso de apelación RA/04/2021, el Tribunal local determinó, respecto de las porciones normativas de los Lineamientos correspondientes al **párrafo 7 del artículo 11**, así como respecto del **artículo 12** –que el PT también señaló como impugnados–, que no guardaban relación con las acciones afirmativas en análisis, aunado a ello, que el partido político actor no enderezaba agravios en contra de tales porciones normativas, por lo que debían quedar intocadas.



Al dictar la sentencia ahora controvertida, la Sala Regional Xalapa consideró, en cuanto es relevante para el caso:

- El establecimiento de cuotas mínimas novedosas sobre obligaciones particulares que no fueron establecidas por el legislador local sí constituye una modificación fundamental, por lo que, en su caso, debieron emitirse en estricto apego a lo establecido en la fracción II, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la Constitución federal.
- La circunstancia relativa a que éstos se emitieron en el periodo prohibido por dicho precepto constitucional es un hecho no controvertido por las partes, de manera que únicamente se encuentra sujeto a discusión y análisis si dicha prohibición les resulta aplicable y si la naturaleza de las porciones revocadas encuadra en una modificación fundamental, o bien, sólo constituyen modulaciones accesorias y temporales.
- Argumentó que, los lineamientos sí trastocan el principio de certeza al constituir una modificación legal fundamental debido a que se encuentran involucrados los siguientes aspectos, a saber:
 - El número y tipo de acciones afirmativas que se implementan en los lineamientos no fueron previamente reguladas por el legislador local.
 - Los lineamientos crean cuotas específicas de participación en favor de integrantes de diversos grupos vulnerables con aspectos cualitativos y cuantitativos que carecen de antecedentes constitucionales, legislativos y reglamentarios.
 - Los lineamientos generan una serie de obligaciones hacia los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, las cuales, más allá de constituir una optimización accesoria de reglas existentes, constituye el establecimiento de un nuevo andamiaje y paradigma de cuotas mínimas en la postulación de candidaturas.
 - La temporalidad concreta para su implementación, desde considerar los tiempos de los procesos internos de los partidos políticos y coaliciones y hasta el impacto en las aspiraciones de candidaturas independientes resulta del todo ineficaz e insuficiente dado que se debió involucrar oportunamente a múltiples y diversos sectores específicos de la sociedad.
- Advirtió que se debía tomar en cuenta que los lineamientos no sólo se emitieron más de un mes después de la declaratoria formal del inicio del

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

proceso electoral ordinario local, sino que a la fecha de la emisión de la sentencia de esa Sala Regional –una vez agotada la cadena impugnativa– ya se encuentra en curso el periodo para el registro de candidaturas a diputaciones y concejalías, el cual corre del siete al veintiuno de marzo.

OCTAVA. Estudio del fondo

1. Planteamiento del caso. La parte recurrente pretende, fundamentalmente, que se revoque la sentencia emitida por la Sala Xalapa por la que confirmó la emitida por el Tribunal del Estado, que revocó parcialmente el Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, mediante el cual el Consejo General del Instituto local emitió los Lineamientos en materia de paridad de género, en cuanto estableció –en los artículos 8 y 11, párrafo 6– acciones afirmativas a favor de personas indígenas o afromexicanas, personas con discapacidad permanente, personas mayores de 60 años y personas jóvenes, aplicables al proceso electoral local actualmente en desarrollo.

Las recurrentes sustentan su pretensión en la existencia de una indebida determinación de la Sala Regional, al confirmar la decisión por la que el Tribunal local consideró que la implementación de las mencionadas medidas afirmativas para la elección de diputaciones locales, así como de integrantes de los ayuntamientos del Estado de Oaxaca que se eligen por el sistema de partidos políticos, constituían una modificación fundamental y, por tanto, que debieron emitirse en estricto apego a lo establecido en la fracción II, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la Constitución federal, esto es, al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral local.

2. Decisión. Para esta Sala Superior resultan **fundados** los argumentos relacionados a la indebida determinación de la Sala Regional.

En este orden de ideas, lo procedente conforme a Derecho es revocar la sentencia emitida por la Sala Xalapa y, en consecuencia, en cuanto fue materia de impugnación, la dictada por el Tribunal local, aunado a lo cual,



toda vez que ese órgano jurisdiccional estatal no se pronunció respecto de la totalidad de los motivos de disenso que hizo valer el PT ante esa instancia, en plenitud de jurisdicción se debe proceder a su análisis y resolución, a fin de determinar lo que jurídicamente corresponda.

2.1. Razones de la decisión

Como se ha enunciado, a juicio de esta Sala Superior resultan **sustancialmente fundados** –y suficientes para revocar la sentencia controvertida–, los agravios que hace valer la parte recurrente, relacionados a la consideración de que, la implementación de las mencionadas medidas afirmativas constituía una modificación fundamental y que, por tanto, debieron emitirse observando la limitación temporal establecida en la fracción II, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la Constitución federal.

Al efecto, es importante señalar que la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo²⁰ de la Constitución federal está integrada por dos elementos:

- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y
- Durante un proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹ ha referido que la previsión contenida en ese artículo no es tajante²², toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

²⁰ Artículo 105. [...] Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

²¹ En adelante, SCJN.

²² Tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, la SCJN ha definido que las modificaciones legales serán fundamentales cuando tengan por objeto o resultado producir, en elementos rectores del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a través de lo cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación para cualquiera de los actores políticos. Las modificaciones legales no serán fundamentales si el acto no afecta elementos rectores y no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Al respecto, es criterio de este órgano jurisdiccional²³ que la emisión de acuerdos –como el primigeniamente controvertido– constituye una instrumentación accesoria y temporal, tendente a modular determinadas cuestiones inherentes a la postulación de las candidaturas, sin que ello represente una modificación legal fundamental ni se transgreda el principio de certeza.

En el juicio de revisión constitucional 14 de 2020, este Tribunal Electoral delimitó que, si transcurren los plazos admisibles para las reformas electorales federales y locales para garantizar el ejercicio de algún derecho humano, *tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.*

²³ Sentencia emitida en el recurso de reconsideración SUP-REC-53/2021 y acumulados, así como las dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-21/2021 y sus acumulados; SUP-RAP-121/2020 y acumulados y, SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.



En este sentido, cabe mencionar el juicio de la ciudadanía 12624 de 2011 y acumulados²⁴ donde la verificación del cumplimiento de medidas afirmativas se dio en la fase de preparación de la elección.

En ese caso, resuelto el treinta de noviembre de dos mil once, para dar sentido a las normas aplicables, se establecieron segmentos para las listas de representación proporcional, alternando con candidaturas a partir del género y se resolvió que la cuota del treinta por ciento tenía que ser ocupada por titulares y suplentes mujeres.

En acatamiento, el entonces Instituto Federal Electoral, emitió el acuerdo CG413/2011 el catorce de diciembre de dos mil once. Ello, en el marco de un proceso en el que las precampañas dieron inicio el dieciocho de diciembre del dos mil once y concluyeron el quince de febrero del año dos mil doce. Siendo así, el veintinueve de marzo de dos mil doce ese Instituto, en ejercicio de la facultad supletoria, registró las candidaturas.

A lo anterior se suma que esta Sala Superior²⁵ ha señalado que:

- Las reglas para instrumentalizar la paridad deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales.
- El hecho de que las campañas estén en curso no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar la paridad, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a ese principio sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico –y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos– como lo avanzado de las campañas electorales.

En términos de lo expuesto, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente

²⁴ Promovido en contra del Acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral por el que se indicaban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012.

²⁵ Tesis relevante LXXVIII/2016, de rubro: *PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.*

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

para **hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas**²⁶.

Conforme a lo anterior, si bien la aprobación de acciones afirmativas a favor de grupos desprotegidos o en situación de vulnerabilidad, en lo ordinario deben ser hecha con un tiempo razonable para su implementación de forma previa al registro de las candidaturas, no se debe inadvertir que, en el caso que se resuelve, como se precisó en el apartado de antecedentes, el Consejo General del IEEPCO implementó las medidas afirmativas desde el cuatro de enero del año en curso, esto es, con la debida oportunidad.

Si bien esos criterios corresponden a cuestiones relativas a paridad de género, lo cierto es que también resultan aplicables a casos de personas con discapacidad²⁷ y de personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad que ameriten contar con una representación legislativa o conformar los órganos municipales.

Lo anterior, dado que el principio que subyace tanto a la paridad como al establecimiento de acciones afirmativas para la inclusión de personas que pertenecen a grupos excluidos y subrepresentados, es el de hacer realidad la incorporación de personas que pertenecen a grupos subrepresentados, excluidos e invisibilizados a los espacios de representación y toma de decisiones, lo que se configura dentro del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad. Ello, no es más que una manifestación del principio *pro persona* reconocido a nivel constitucional y convencional²⁸, así como de la dignidad humana.

²⁶ Otros dos elementos que, de acuerdo con la sentencia del SUP-JDC-12624/2011 tienen que cumplirse, son: No exceder el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley y que sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.

²⁷ Así se consideró en la sentencia emitida en los recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

²⁸ Ver, por ejemplo, artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 4 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", así como el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



En consecuencia, no puede afirmarse –como lo hizo la Sala Xalapa al confirmar la sentencia del Tribunal local– que se vulneró lo previsto en el artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal, con la implementación de las acciones afirmativas mencionadas, previstas en los artículos 8 y 11, párrafo 6 de los Lineamientos en materia de paridad de género, aprobados mediante el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, dado que tales determinaciones **constituyen una instrumentación accesoria y temporal** que materializa una obligación constitucional de los partidos políticos.

En efecto, la Base I del artículo 41 constitucional señala que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen entre sus fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

Así, los partidos políticos son el vehículo para visibilizar y garantizar la participación de personas subrepresentadas, excluidas e invisibilizadas a fin de lograr que sean participes en la toma de decisiones. Es decir, los partidos políticos deben hacerse cargo de lograr la representación social de todos los sectores de la población.²⁹

En ese sentido, la determinación de implementar acciones afirmativas a favor de personas indígenas o afromexicanas, personas con discapacidad permanente, personas mayores de 60 años y personas jóvenes, contenida en los artículos 8 y 11, párrafo 6 de los Lineamientos en materia de paridad de género, aprobados mediante el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, por el Consejo General del Instituto local –respecto de cuya revocación la Sala Xalapa confirmó la sentencia del Tribunal local– no se encuadra dentro de las modificaciones substanciales que prohíbe la Constitución federal, dado que las medidas que allí se establecen tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación

²⁹ Similares consideraciones se emitieron al dictar sentencia en los recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

constitucional de presentar las candidaturas para cumplir con los fines constitucionalmente previstos, relativos a contribuir a la integración de los órganos de representación y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público³⁰ en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es **revocar** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa y, en consecuencia, en lo que fue materia de impugnación y resolución, la dictada por el Tribunal del Estado en el recurso de apelación local identificado con la clave RA/04/2021, esto en cuanto a la decisión respecto de que la implementación de dichas acciones se trataba de una modificación sustancial en contravención de lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución federal, lo que en el caso como se evidenció no se actualiza, toda vez que constituye una instrumentación accesoria y temporal, respecto a la postulación de las candidaturas, que no transgrede el principio de certeza, máxime que las medidas habían sido aprobadas por el Consejo General del IEEPCO desde el pasado cuatro de enero.

3. Estudio en plenitud de jurisdicción

El Tribunal local, como se precisó, al dictar la sentencia que se ha dejado sin efectos, basó su decisión de revocar parcialmente el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, por el que se emitieron los Lineamientos en materia de paridad de género –en específico sus artículos **8 y 11, párrafo 6**–,³¹ únicamente en la consideración de que fue emitido contraviniendo lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución, lo cual, al ser suficiente para el logro de la pretensión del demandante, hacía innecesario resolver los demás motivos de disenso formulados por el Partido del Trabajo.

³⁰ Artículo 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo, de la Constitución federal.

³¹ Asimismo, dejó intocadas las porciones normativas las porciones correspondientes al párrafo 7 del artículo 11 y al artículo 12 de los Lineamientos, por no tener relación estrecha con las acciones afirmativas y porque el partido apelante no formuló motivos de disenso respecto de tales porciones.



Ahora bien, ante la particular situación de que ha sido revocada la sentencia emitida por la Sala Regional, así como la del Tribunal local, en cuanto a sólo ese motivo de disenso se hace necesario analizar los agravios que no atendió ese órgano jurisdiccional estatal.

En este contexto, si bien lo ordinario sería ordenar al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca emitir una nueva sentencia en la que resolviera los demás conceptos de agravio hechos valer, atendiendo a las circunstancias particulares del desarrollo del proceso electoral local y a fin de emitir una resolución pronta y definitiva al respecto, esta Sala Superior, en **plenitud de jurisdicción**³², determina que son infundados los planteamientos cuyo estudio fue omitido, por lo que, lo procedente es **confirmar** en cuanto corresponde a la materia de impugnación el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021.

3.1. Precisiones sobre la materia de impugnación

De la demanda por la que el PT promovió el recurso local de apelación y que se analiza por esta Sala Superior en plenitud de jurisdicción, se advierte que controvierte el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, por el que el Instituto local emitió los aludidos Lineamientos en materia de paridad de género. En específico impugna los artículos 8 y 11, párrafos 6 y 7, así como el artículo 12, los cuales son al tenor literal siguiente:

Artículo 8

Los partidos políticos y coaliciones en el registro de fórmulas para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, deberán de garantizar la postulación de la ciudadanía indígena, afromexicana, con discapacidad, mayor de 60 años, y joven, en los términos siguientes:

- 1. Deberán de registrar cinco fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción indígena o afromexicana calificadas.*
- 2. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos de personas con discapacidad permanente física o sensorial, compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente. Para el registro de estas fórmulas, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar la discapacidad permanente física o sensorial de las personas que integrarán*

³² Conforme a lo previsto en el artículo 6, párrafo 3 de la Ley de Medios.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

dichas fórmulas, con una constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente.

3. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos integrada por personas mayores de 60 años, compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente.

4. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente integrada por personas jóvenes.

Si una persona se adscribe en más de una de las categorías señaladas, esto no será motivo de invalidar la candidatura.

Artículo 11

[...]

6. Los partidos políticos y coaliciones en el registro de planillas a los Ayuntamientos, por cada segmento de competitividad que corresponda, deberá postular candidaturas Indígenas y/o afroamericanas, con discapacidad, mayor de 60 años, y joven, en los términos siguientes:

a. En cada segmento de competitividad deberán postular el treinta y cinco por ciento de candidaturas, con autoadscripción indígena y/o afroamericana calificadas. Para el registro de candidaturas de personas indígenas y/o afroamericanas, el partido político o coalición deberá presentar constancias que demuestren su calidad de indígena y/o afroamericana, las cuales, serán las mismas que se precisan en el artículo 9 de estos Lineamientos.

b. En cada segmento de competitividad deberán postular el cinco por ciento de candidaturas de personas con discapacidad permanente física o sensorial. Para el registro de estas candidaturas, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar la discapacidad permanente física o sensorial de las personas, con una constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente.

c. En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas mayores de sesenta años.

d. En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas jóvenes. Si una persona se adscribe en más de una de las categorías señaladas, esto no será motivo de invalidar la candidatura.

7. La asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se realizará conforme al procedimiento indicado en los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Regidurías por el Principio de Representación Proporcional en el Estado de Oaxaca con el objetivo de garantizar la conformación paritaria de los Ayuntamientos.

Artículo 12

Los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o independientes procurarán postular planillas completas a fin de garantizar la correcta integración de los ayuntamientos, de no ser así, la autoridad electoral los requerirá en los términos que establece ley.



Al respecto, en la sentencia emitida en el recurso de apelación RA/04/2021, el Tribunal local determinó, respecto de las porciones normativas de los Lineamientos correspondientes al **párrafo 7 del artículo 11**, así como respecto del **artículo 12**, que no guardaban relación con las acciones afirmativas en análisis, aunado a ello, que el partido político actor no enderezaba agravios en contra de tales porciones normativas; por esas razones, consideró que las mismas debían quedar intocadas.

Tal determinación del Tribunal del Estado no fue controvertida, por lo que ha adquirido la calidad de cosa juzgada.

En este orden de ideas, la **materia de impugnación** que será objeto de análisis y resolución, en plenitud de jurisdicción, por esta Sala Superior está limitada específicamente a la parte que **corresponde a los artículos 8 y 11, párrafos 6** de los Lineamientos.

3.2. Análisis de agravios

De la revisión de la demanda, se advierte que, además del motivo de disenso que ya fue analizado y desestimado por este órgano jurisdiccional, –relativo a la vulneración a lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución federal–, el PT expuso argumentos que se agrupan y serán analizados conforme al orden y temática que se precisa a continuación:³³

- 1) Extralimitación de atribuciones del Consejo General del IEEPCO
- 2) Vulneración de los principios de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos
- 3) Aplicación del criterio emitido en la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados

³³ De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN* esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno al partido político demandante.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

1) Extralimitación de atribuciones del Consejo General del IEEPCO

Para esta Sala Superior resultan **infundados** los motivos de disenso por los que el PT aduce que el Consejo General del IEEPCO invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo, porque en sus atribuciones están delimitadas en artículo 114 Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca³⁴ y artículos 30 y 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca³⁵, de lo que no se advierte la facultad de legislar en materia electoral, lo cual realizó mediante la aprobación de los Lineamientos impugnados ya que en ellos se incorporaron cuestiones, supuestos y cuotas que no están previstas en ningún ordenamiento.

Asimismo, argumenta que el Instituto local tiene facultad para presentar iniciativas en materia electoral, pero no para incorporarlas, así como lo hizo. Por lo cual, el partido actor argumentó que el Consejo General del IEEPCO, al haber legislado, cambió las reglas en pleno proceso electoral de forma que no actuó dentro del ámbito de sus atribuciones.

Para esta Sala Superior el **Consejo General del IEEPCO no se extralimitó de sus atribuciones, ni invadió el ámbito de competencia del Poder Legislativo.**

Lo infundado de los motivos de disenso que expone el partido político demandante deriva de que parte de una premisa inexacta, a partir de la cual pretende desconocer que el Consejo General del Instituto local está facultado para expedir los reglamentos y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, así como que las atribuciones del Instituto local están limitadas a las previstas en los artículos 114 Ter de la Constitución local y en los artículos 30 y 31 de la LIPEEO.

³⁴ En adelante, Constitución local.

³⁵ En lo sucesivo, LIPEEO.



Para este órgano jurisdiccional, el Consejo General responsable –como lo consideró al emitir el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 por el que expidió los Lineamientos controvertidos–, actuó dentro del ámbito de sus atribuciones, dado que:

- De lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base V, Apartado C y, 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, en relación con el artículo 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los **Organismos Públicos Locales**.
- Conforme al artículo 25, Base A, párrafos tercero y cuarto de la Constitución local la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, es una función estatal que se realiza por el Instituto local, en los términos de la normativa constitucional y legal aplicable.
- En términos de lo dispuesto por el artículo 114 TER, párrafos primero y segundo de la Constitución local, la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, está a cargo de un órgano denominado **Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca** y del Instituto Nacional Electoral, que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- El artículo 31 de la LIPEEO prevé como fines del Instituto local, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado; **fomentar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía**, así como promover y difundir la educación cívica y la cultura democrática en el Estado; **promover condiciones de paridad entre géneros** en la participación política, postulación, acceso y desempeño de cargos públicos como criterio fundamental de la democracia y, **asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales**.
- Conforme al artículo 34 de la LIPEEO, el Instituto local cuenta con órganos centrales, que son el **Consejo General** y la Presidencia del Consejo General.
- El artículo 38, fracción III de la LIPEEO establece como atribuciones del Consejo General, **aprobar y expedir los reglamentos internos y lineamientos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto**.

De lo anterior se constata que, al emitir el Acuerdo y lineamientos que son materia de controversia, el Consejo General del IEEPCO actuó en ejercicio de su facultad para expedir los reglamentos y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones que, entre otras, corresponden a la

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, y al cumplimiento de los fines del propio Instituto local, entre otros, dirigidos a fomentar y asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Tampoco asiste la razón al PT cuando aduce que al emitir el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 por el que se aprobaron los Lineamientos impugnados se incorporaron cuestiones, supuestos y cuotas que no están previstas en ningún ordenamiento. Ello, porque acorde a los criterios emitidos por este órgano jurisdiccional, de diversos preceptos constitucionales y convencionales se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas.

Al respecto, cabe reiterar que, como se precisó, la materia de impugnación está limitada a lo establecido en los **artículos 8 y 11, párrafo 6** de los Lineamientos, de los cuales se advierte que el Consejo General del IEEPCO estableció las medidas afirmativas que se sintetizan a continuación:

Personas beneficiadas	Candidaturas a Diputaciones (MR)	Planillas de candidaturas a los Ayuntamientos en régimen de partidos políticos	Acreditación
Indígenas y/o afromexicanas	5 fórmulas	En cada segmento de competitividad deberán postular el 35% de candidaturas	Auto adscripción calificada
Con discapacidad permanente física o sensorial	1 fórmula	En cada segmento de competitividad deberán postular el 5% de candidaturas	Discapacidad permanente física o sensorial acreditada con constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente
Mayores de 60 años	1 fórmula	En cada segmento de competitividad deberán postular el 10% de candidaturas	No se indica
Jóvenes (18-29años)	1 fórmula	En cada segmento de competitividad deberán	No se indica



Personas beneficiadas	Candidaturas a Diputaciones (MR)	Planillas de candidaturas a los Ayuntamientos en régimen de partidos políticos	Acreditación
		postular el 10% de candidaturas	

Es pertinente destacar que es criterio obligatorio³⁶ de este órgano jurisdiccional que:

- De lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución federal; en diversos instrumentos internacionales;³⁷ así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, **se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas.**
- Tales acciones tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material.
- El principio de igualdad en su dimensión material es un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otras, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas.
- Las acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.
- Son elementos fundamentales de las acciones afirmativas: a) Objeto y fin; b) Destinatarias y c) Conducta exigible.
- El **objeto y fin** es hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

³⁶ Contenido en las tesis de jurisprudencia 11/2015, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*; así como 43/2014 de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.*

³⁷ Artículos 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

- Las **destinatarias** son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- La **conducta exigible** abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

En este contexto, es de señalar que al emitir el Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos controvertidos, el Consejo General del IEEPCO, consideró:

- 34. Derivado de los tratados internacionales que ha suscrito el Estado mexicano, tiene la obligación de adoptar medidas compensatorias a favor de grupos vulnerables, como en el caso son los indígenas, afroamericanos, adultos mayores, discapacitados y jóvenes, entre otros, siempre que constituyan medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientados a la igualdad material. Así, lo ha sostenido la Sala Superior en la Jurisprudencia 11/2015
- 35. En ese sentido, corresponde a este Instituto diseñar acciones afirmativas que promuevan la participación política de la ciudadanía en general, y de grupos poblacionales específicos, como son los municipios, pueblos o comunidades indígenas del Estado, las personas con discapacidad, los adultos mayores y los jóvenes, en condiciones de igualdad sustantiva. Así pues, tiene este Instituto la obligación de velar para que estas acciones afirmativas que se implementan sean realmente efectivas y estén apegadas a los criterios normativos y jurisprudenciales existentes.
- 36. Ahora bien, respecto a las acciones afirmativas, debe decirse que tales medidas pretenden establecer políticas que otorgan a un determinado grupo social, étnico y minoritario, que de manera histórica ha sido vulnerable, un trato preferencial en el acceso o distribución de recursos o servicios, así como el acceso a determinados aspectos.
- 37. En ese sentido, son objetivos de las acciones afirmativas la mejora de la calidad de vida de estos grupos vulnerables, y compensarlos por los perjuicios sufridos en la historia de nuestro país.

A partir de lo expuesto es dable concluir que, al establecer las acciones afirmativas contenidas en los artículos 8 y 11, párrafo 6 de los Lineamientos,



el Consejo General del IEEPCO sustentó su determinación en el deber constitucional y convencional del Estado Mexicano de implementar acciones afirmativas a favor de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación. De ahí lo infundado de los motivos de disenso que plantea el partido político demandante.

2) Vulneración a los principios de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos

Por otra parte, el PT aduce que el Consejo General del IEEPCO vulneró lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base I de la Constitución federal y el artículo 25 apartado A y apartado B, tercer párrafo, fracción I de la Constitución local porque en ellos se dispone que las autoridades locales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos dispuestos por la ley, pero entre esos supuestos no se encuentra la posibilidad de emitir las determinaciones impugnadas, pues incorporó obligaciones que, al parecer del partido, no están previstas en ningún ordenamiento jurídico.

Asimismo, el partido político argumenta que el acto impugnado impone cuotas que deben cumplir los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, lo cual violentaba la autonomía partidaria, el derecho a la autoorganización o la autodeterminación y la autorregulación de los partidos políticos, pues éstos tienen facultad para precisar en, su respectiva normativa interna, los derechos y obligaciones de su militancia.

Para este órgano jurisdiccional resultan **infundados** los argumentos que formula el partido político porque, en observancia al principio de autoorganización y autodeterminación, queda en el ámbito de los partidos la definición de los procedimientos y requisitos para la selección de sus candidaturas a las diputaciones locales, así como a las personas que postularán en el caso de las acciones afirmativas que son establecidas conforme a los artículos 8 y 11, párrafo 6, de los Lineamientos.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

Las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos solamente en los términos que señala la Constitución y la ley³⁸. Ello garantiza su derecho a la libre determinación y auto organización, toda vez que deben estar en aptitud de conducir sus actos conforme a las normas que se han dado como entes de interés público que tienen por objeto posibilitar la participación política de la ciudadanía y contribuir a la integración de la representación nacional.

Los principios de auto organización y autodeterminación se traducen en el derecho de los partidos políticos de gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses, siempre que ello sea acorde a los principios de orden democrático y cumplan los objetivos que constitucionalmente tienen encomendados.

Entre otros, son asuntos internos de los partidos políticos los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular³⁹.

Si bien las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos del marco normativo aplicable,⁴⁰ lo cierto es que constitucional, convencional y legalmente, los partidos políticos están obligados a garantizar que personas pertenecientes a grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados –y por tanto en situación de vulnerabilidad– accedan efectivamente y en condiciones de igualdad a sus derechos de participación política.

Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional califica de **infundados** los agravios relativos a la supuesta afectación a su derecho de autorregularse, porque las medidas implementadas por OPL sí armonizan los principios de auto organización y autodeterminación de los institutos

³⁸ Artículo 41, párrafo tercero, base I, tercer párrafo.

³⁹ Artículo 1, párrafo 1, inciso c), en relación con el artículo 34, párrafo 2, inciso d), ambos de la Ley General de Partidos Políticos.

⁴⁰ Artículo 41, penúltimo párrafo de la Base I, de la Constitución General.



políticos, puesto que no se impide que los partidos que, de acuerdo con su normativa interna, seleccionen de manera libre –a partir de sus propios procedimientos y requisitos de selección– a sus candidatas y candidatos.

En efecto, en términos del acuerdo impugnado, atendiendo al derecho de auto organización, el PT y los demás partidos políticos están en plena posibilidad de determinar en cuáles de los veinticinco distritos electorales locales postularán las cinco fórmulas de candidaturas de personas indígenas o afromexicanas; la fórmula para personas con discapacidad permanente, así como la fórmula de personas mayores de 60 años y la fórmula para personas jóvenes.

Asimismo, queda al ejercicio del derecho de auto determinación y de auto organización de los partidos políticos la decisión respecto de la forma en que cubrirán los porcentajes previstos en las acciones afirmativas implementadas respecto de la elección de los ayuntamientos.

También es **infundado** el motivo de disenso que expone el recurrente en que aduce que se vulneran los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, pues incorporó obligaciones que aduce no se encuentran previstas en ordenamiento jurídico alguno porque, como se expuso en el apartado precedente, las medidas establecidas tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas acorde a los fines que constitucionalmente tienen previstos, en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

3) Aplicación del criterio emitido en la sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados

El partido demandante señala que al caso resulta aplicable el criterio contenido en la sentencia del recurso de apelación 116 de 2020, caso en el cual se revocó un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionado con emisión de criterios generales para garantizar el

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

principio de paridad en la postulación de candidaturas a gubernaturas, a partir de la consideración de que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no suplanta las facultades conferidas al ámbito legislativo, lo cual –aduce– incluso se sustentó en la Jurisprudencia 12 P./ 30/2007 de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Señala que también se consideró en ese asunto que *“cuando la autoridad administrativa electoral emite una norma a partir de la que impone deberes a determinados sujetos, es necesario que ésta cuente con una base constitucional o legal, pues de otro modo, su ámbito competencial se verá excedido”*.

No asiste la razón al partido político demandante porque, aunado a que se trata de un caso con circunstancias fácticas y situaciones jurídicas diversas, ya ha sido determinado por este órgano jurisdiccional que el Acuerdo y Lineamientos que son materia de controversia en el asunto que se resuelve, fueron emitidos por el Consejo General del IEEPCO actuado en el ámbito de sus atribuciones y, las medidas que allí se establecen derivan de la obligación del Estado mexicano prevista en diversos preceptos constitucionales y convencionales de establecer acciones afirmativas y, asimismo tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas para cumplir con los fines constitucionalmente previstos, relativos a contribuir a la integración de la representación y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

Conforme a lo expuesto, al resultar infundados los agravios que se hicieron valer, lo procedente es confirmar en cuanto ha sido materia de revisión el Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 por el que se expidieron los Lineamientos en materia de paridad de género.



No pasa inadvertido a esta Sala Superior, que las fechas de solicitud de registro de candidaturas tanto a diputaciones locales como de integrantes de los ayuntamientos del Estado de Oaxaca transcurrieron del **siete al veintitrés de marzo**⁴¹; sin embargo, las acciones afirmativas **oportunamente** implementadas el **cuatro de enero** no constituyen una modificación sustancial –como se ha explicado–.

En el caso, cabe decir que la autoridad electoral y los partidos políticos cuentan con tiempo suficiente para su implementación concreta antes del inicio de las campañas, porque su inicio será, para la elección de diputaciones el **veinticuatro de abril** y para la de ayuntamientos el **4 de mayo**.

Al respecto, también se tiene en consideración que el acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, por el que el Consejo General del Instituto local estableció las medidas afirmativas, se emitió desde el **cuatro de enero** y surtió plenos efectos hasta que fue parcialmente revocado, mediante la sentencia del Tribunal local dictada el **veintiuno de febrero** –y confirmada por la Sala Regional el once de marzo–.

En ese orden de ideas, la determinación que ahora se emite es acorde a la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral tendente a hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; a fin de hacer realidad la incorporación de personas que pertenecen a grupos subrepresentados, excluidos e invisibilizados a los espacios de representación y toma de decisiones, lo que se configura dentro del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad.

⁴¹ Conforme al **ACUERDO IEEPCO-CG-33/2021**, POR EL QUE SE MODIFICA EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE REGISTROS DE CANDIDATURAS EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021, emitido por el Consejo General del Instituto local, el 19 de marzo de 2021.

Asimismo, se precisa que el período para la **resolución sobre el registro** de candidaturas transcurrirá del **24 de marzo al 23 de abril** para la elección de diputaciones y, del **1 al 3 de mayo** para la elección de ayuntamientos.

SUP-REC-187/2021 Y ACUMULADOS

NOVENA. Efectos. A partir de lo determinado por esta Sala Superior, procede:

1) Revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en los juicios de la ciudadanía **SX-JDC-416/2021 y acumulados** y, como consecuencia, **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, la **sentencia** emitida por el Tribunal local en el recurso de apelación **RA/04/2021**.

2) Dejar sin efectos todos los actos emitidos como consecuencia de la emisión y/o cumplimiento de las sentencias que son revocadas.

3) En plenitud de jurisdicción, **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo **IEEPCO-CG-04/2021** y los **Lineamientos** que mediante ese instrumento fueron emitidos.

4) El **Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca** debe llevar a cabo todos los actos que sean necesarios y pertinentes para el cumplimiento inmediato de esta sentencia, a lo cual quedan vinculados **partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes**.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos que se precisan en la consideración NOVENA de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.



Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.