



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-231/2023

RECURRENTE: ROSITA MARTÍNEZ
FACUNDO

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

TERCERO INTERESADO: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y FANNY AVILEZ
ESCALONA

COLABORARON: GUSTAVO ALFONSO
VILLA VALLEJO Y CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRÍQUEZ

Ciudad de México, treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **revoca** la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz² en el expediente **SX-JDC-202/2023 y acumulado**.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El asunto se origina en los acuerdos emitidos por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz,³ por los que aprobó la realización de una consulta para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas respecto de la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral en la entidad; así como la Convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con las personas, pueblos y comunidades

¹ En adelante, "Sala Superior".

² En lo sucesivo, "Sala Xalapa".

³ En lo consiguiente, "OPLEV".

indígenas y afromexicanas; así como a las personas interesadas en acreditarse como observadores del referido proceso de consulta.

- (2) El Partido Acción Nacional⁴ impugnó dichos acuerdos ante el Tribunal Electoral de Veracruz,⁵ el cual los revocó, entre otros motivos, porque consideró que el OPLEV se había extralimitado en sus atribuciones, toda vez que el Congreso del Estado de Veracruz⁶ aún se encontraba en tiempo para emitir las modificaciones que considerara pertinentes a la legislación local respecto a las acciones afirmativas a implementarse en el próximo proceso electoral.
- (3) En su oportunidad, la Sala Xalapa confirmó la sentencia de mérito, al considerar que está se encontraba debidamente fundada y motivada; siendo esta última la que da origen al presente recurso de reconsideración.

II. ANTECEDENTES

- (4) De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:
- (5) **1. Acuerdo OPLEV/CG152/2020.** El dieciséis de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del OPLEV aprobó el estudio sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de las personas indígenas y jóvenes para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Veracruz.
- (6) **2. Sentencia TEV-RAP-32/2020.** El PAN controvirtió el acuerdo señalado en el punto anterior y el Tribunal local lo confirmó mediante sentencia dictada el cuatro de diciembre de dos mil veinte.
- (7) En su sentencia, el Tribunal local vinculó al OPLEV a que garantizara el derecho a la consulta libre e informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.⁷
- (8) **3. Acuerdo de consulta y convocatoria.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés,⁸ el OPLEV aprobó realizar una consulta para los pueblos y

⁴ En lo sucesivo, "PAN".

⁵ En adelante, Tribunal local".

⁶ En lo consecuente, "Congreso local".

⁷ El catorce de enero de dos mil veintiuno, mediante resolución dictada en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-34/2020, la Sala Xalapa confirmó la resolución dictada por el Tribunal local en el expediente TEV-RAP-32/2020.

⁸ En adelante, todas las fechas hacen referencia al año dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.



comunidades indígenas y afromexicanas respecto de la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral;⁹ así mismo aprobó el acuerdo mediante el cual convocó a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; así como a las personas interesadas en acreditarse como observadores del referido proceso de consulta.¹⁰

- (9) **4. Recurso de apelación local TEV-RAP-8/2023.** En contra de los referidos acuerdos, el PAN presentó recurso de apelación ante el Tribunal local.
- (10) El veintitrés de junio,¹¹ el Tribunal local determinó revocar los acuerdos controvertidos, entre otros motivos, al considerar que el OPLEV se extralimitó en sus atribuciones al carecer de competencia para emitirlos, al no existir una omisión legislativa.
- (11) **5. Primer medio de impugnación federal y solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Inconforme, Rosita Martínez Facundo en su calidad de indígena y representante del Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentó juicio federal ante la Sala Xalapa, solicitando a esta Sala Superior que ejerciera su facultad de atracción sobre el asunto y, el salto de instancia.
- (12) En atención a lo anterior, se integró el expediente SUP-SFA-53/2023 y el treinta de junio se determinó improcedente el ejercicio de la facultad de atracción, al considerar que no se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia necesarios; así como la solicitud de salto de instancia, por lo que se ordenó remitir el expediente a la Sala Xalapa a fin de que emitiera la resolución que en derecho proceda.
- (13) **6. Segundo medio de impugnación federal.** El veintinueve de junio, diversa ciudadana presentó juicio de la ciudadanía ante la Sala Xalapa. Debido a ello,

⁹ Acuerdo OPLEV/CG066/2023.

¹⁰ Acuerdo OPLEV/CG067/2023.

¹¹ EN términos de el acuerdo primigeniamente impugnado y de la Convocatoria para participar en el procedimiento de consulta, los foros informativos correspondientes a la fase informativa habrían tenido lugar los días veinticuatro y veinticinco de junio del año en curso.

la magistrada presidenta de ese órgano jurisdiccional sometió a esta Sala Superior consulta competencial a esta Sala Superior.

- (14) Mediante acuerdo de sala de once de julio, dictado en el expediente SUP-JDC-243/2023, la Sala Superior determinó que la Sala Xalapa es la autoridad competente para conocer del referido medio de impugnación.
- (15) **7. Resolución impugnada (SX-JDC-202/2023 y acumulado).** El doce de julio, la Sala Xalapa dictó sentencia en los expedientes formados con motivo de los citados juicios de la ciudadanía federales, en el sentido de confirmar la sentencia de mérito, al considerar que esta se encontraba debidamente fundada y motivada.
- (16) **8. Reconsideración.** En desacuerdo con dicha resolución, el dieciocho de julio, Rosita Martínez Facundo interpuso medio de impugnación.

III. TRÁMITE

- (17) **1. Turno.** Mediante acuerdo del diecinueve de julio, se turnó el expediente **SUP-REC-231/2023** a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹²
- (18) **2. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente en la Ponencia a su cargo.
- (19) **3. Terceros interesados.** El veinte de julio, Federico Salomón Molina y Ana Cristina Ledezma López, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de Veracruz y representante propietaria de dicho partido político ante el Consejo General del OPLEV, presentaron escrito de tercero interesado.¹³
- (20) **4. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió el expediente y declaró el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

- (21) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto

¹² En lo consecutivo, "Ley de Medios".

¹³ Se destaca que ante la Sala Xalapa también comparecieron y se les reconoció el carácter de tercero interesado al partido en cuya representación acuden.



contra una determinación de una sala regional de este Tribunal, supuesto reservado expresamente para su conocimiento.

- (22) Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁴ 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64, párrafo 1, de la Ley de Medios.

V. TERCEROS INTERESADOS

- (23) Se **admite** el escrito de tercero interesado presentado por el PAN, por conducto de Federico Salomón Molina y Ana Cristina Ledezma López, debido a que reúne los requisitos que se exigen en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 67 de la Ley de Medios.
- (24) **1. Forma.** Se presentó por escrito, en el que consta el nombre del tercero interesado y las firmas respectivas de quienes suscriben el escrito en su representación, así como la razón del interés en que se funda y su pretensión concreta.
- (25) **2. Legitimación e interés.** Las personas que suscriben el escrito de comparecencia están legitimadas porque se apersonan en su carácter de presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de Veracruz y el representante propietario del referido partido ante el Consejo General del OPLEV, quienes fueron promoventes en el juicio de origen. Además, se advierte que tiene un interés contrario a la recurrente, pues pretenden que se confirme la resolución impugnada.
- (26) **3. Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas, dado que éste transcurrió de las once horas con trece minutos del diecinueve de julio a las once horas con trece minutos del veintiuno de julio siguiente.¹⁵

¹⁴ En lo consecuente, "Constitución general".

¹⁵ La responsable refiere que el plazo para fijar en sus estrados el escrito de demanda era de setenta y dos horas dado que la recurrente promovió un juicio de la ciudadanía; sin embargo, la vía idónea para impugnar la determinación controvertida es el recurso de reconsideración, por lo que el plazo aplicable es el previsto en el artículo 67 de la Ley de Medios.

- (27) De ahí que, si el escrito se presentó a las nueve horas con cincuenta y dos minutos del veinte de julio ante la oficialía de partes de la Sala Xalapa, es evidente su oportunidad en términos de la Ley de Medios.¹⁶
- (28) **4. Causales de improcedencia invocadas por el tercero interesado.** En su escrito, el tercero interesado aduce que el presente recurso es improcedente, ya que la responsable para lo cual aduce dos supuestos.
- (29) **4.1. Requisito especial de procedencia.** El tercero interesado sostiene que la Sala Xalapa no determinó la inaplicación de una ley por considerarla contraria a la Constitución general.
- (30) El artículo 61 de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:
- En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como la asignación por el principio de representación proporcional respecto de dichos cargos.
 - En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.
- (31) Por otra parte, esta Sala Superior ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración con la finalidad de potenciar el acceso a la jurisdicción y la revisión del control concreto de constitucionalidad desarrollado por las Salas Regionales en la resolución de los medios de impugnación que son de su competencia.
- (32) En este sentido, esta Sala Superior considera que se satisface el requisito especial de procedibilidad, porque la recurrente impugna una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional, en la cual subsiste un tema de constitucionalidad.
- (33) Ello, de acuerdo con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 26/2012, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA

¹⁶ Jurisprudencia 43/2013, MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 54 y 55.



SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.¹⁷

- (34) El requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración se considera actualizado cuando las salas regionales lleven a cabo una interpretación directa de preceptos constitucionales en sus fallos. Esto es, cuando al resolver una controversia, establecen el alcance del texto fundamental y le dan un sentido específico.
- (35) En el caso, al dictar sentencia en el expediente SX-JDC-202/2023 y acumulado, la Sala Xalapa realizó la interpretación directa del artículo 105 constitucional, en relación con el derecho de consulta previa previsto en el artículo 2 de la Constitución general, en cuanto a la oportunidad de los institutos locales para emitir acciones afirmativas en los casos de omisiones de los órganos legislativos.
- (36) Específicamente, consideró que del artículo 105, en relación con el artículo 41, Base V, de la Constitución general, la función constitucional de los organismos públicos locales electorales es el de organizar las elecciones de las entidades federativas, no la de emitir normas abstractas de aplicación general, por lo que los actos reglamentarios de sus obligaciones para garantizar derechos, deben dirigirse a la organización de los comicios conforme a la legislación vigente a nivel federal y local; justificándose la necesidad de que emita reglas no previstas en la legislación, de manera congruente y funcional con la normativa aplicable, sólo cuando ya se acredita la imposibilidad formal de que el poder legislativo emita medidas específicas para la implementación de derechos previamente reconocidos, es decir, cuando ya se encuentre en la etapa de veda legislativa (noventa días previos al inicio del proceso electoral).
- (37) Por su parte, la recurrente afirma que es indebida la interpretación realizada por la Sala Xalapa, que a su vez confirma lo argumentado por el Tribunal local, dado que la materia de los actos primigeniamente controvertidos consiste en llevar a cabo el proceso de consulta indispensable para eventualmente reglamentar las acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, sin que dichas actuaciones se encuentren

¹⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

acotadas a la temporalidad que interpreta la responsable a partir de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

- (38) Consecuentemente, es infundada la causal de improcedencia en estudio hecha valer por el tercero interesado, dado que, como ha quedado señalado, en el presente asunto subsiste un tema de constitucionalidad relativo a la temporalidad en la que los institutos locales pueden llevar actos preparatorios para la emisión de acciones afirmativas en ejercicio de sus facultades reglamentarias.
- (39) Por lo anterior, resulta necesario que esta Sala Superior analice el fondo de la controversia, con la finalidad de revisar la constitucionalidad de la sentencia impugnada, de ahí lo infundado de la causal en estudio.
- (40) **4.2. Consumado de manera irreparable.** Por otra parte, el tercero interesado aduce que la violación reclamada se ha consumado de manera irreparable.
- (41) Lo anterior pues, en su opinión, la pretensión de la recurrente radica en revivir los acuerdos OPLEV/CG066/2023 y OPLEV/CG067/2023, mismos que fueron revocados por el Tribunal local mediante sentencia contenida en el expediente TEV-RAP-8/2023 y sostiene que las etapas del proceso de la consulta libre, previa son improrrogables, por lo que la culminación de cada una de las etapas impide que se realicen de nueva cuenta.
- (42) Al respecto, el tercero interesado parte de la premisa inexacta de que, de resultar fundada la pretensión de la recurrente, resultaría de imposible reparación al haberse cumplido los plazos previstos en los acuerdos primigeniamente impugnados.
- (43) No obstante, contrario a lo que afirma el tercero interesado, lo que se encuentra sujeto a examen ante esta autoridad es la definición de la oportunidad que tienen los institutos locales para llevar a cabo actos preparatorios para la eventual emisión de acciones afirmativas en ejercicio a sus facultades reglamentarias, por lo que, de resultar fundados los agravios en la presente instancia, la cuestión de los plazos y etapas establecidos originalmente por el OPLEV podrán ser sujetos a los ajustes que determine dicha autoridad administrativa electoral, lo que a su vez dotaría nuevamente de validez las actuaciones que hubiera llevado a cabo previo a la resolución del Tribunal local.



- (44) Además, el análisis de la oportunidad para que el OPLEV pueda emitir lineamientos sobre acciones afirmativas para las personas afroamericanas e indígenas de Veracruz, así como, en su caso, realizar la consulta previa e informada correspondiente, son temas que por los que se controvierte la sentencia impugnada, por lo que conceder que se ha agotado el plazo correspondiente, implicaría incurrir en un vicio de petición de principio.¹⁸ De ahí lo **infundado** de la causal invocada por el tercero interesado.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

- (45) El recurso reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 9; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso a), 63, 64 y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme se explica a continuación:
- (46) **1. Forma.** Se cumple con este requisito porque el recurso se presentó por escrito y firmado de manera autógrafa ante la Sala Xalapa, se menciona el nombre de la recurrente, la autoridad responsable, los hechos en que basa la impugnación, los conceptos de agravio que le causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.
- (47) **2. Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días,¹⁹ porque la resolución impugnada fue notificada por correo electrónico, el trece de julio, y la demanda se presentó el dieciocho de julio siguiente.
- (48) Por lo que se encuentra dentro del plazo legal de tres días siguientes a la notificación.
- (49) **3. Legitimación e interés jurídico.** El requisito se colma, pues el medio de impugnación es promovido por una ciudadana, quien se ostenta como indígena olmeca y representante del Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Veracruz, para controvertir una sentencia de la Sala Xalapa que recayó a un juicio ciudadano en el que fue parte actora y que considera contraria a Derecho.

¹⁸ Tesis I.15o.A.4 K (10a.) de rubro **PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.**

¹⁹ Previsto en el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

- (50) Al efecto, es de precisarse que, aun cuando el artículo 65 de la Ley de Medios no reconoce expresamente legitimación a la ciudadanía para interponer el recurso de reconsideración, la interpretación extensiva del precepto en cita, acorde con lo que disponen los artículos 1° y 17 de la Constitución general, así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que para garantizar el derecho de acceso a la impartición de justicia, sí puede interponerlo, pues de lo contrario se les dejaría en estado de indefensión ante sentencias de las Salas Regionales que posiblemente afecten sus derechos.²⁰
- (51) **4. Definitividad.** Se satisface el requisito, porque para controvertir la sentencia de la Sala Xalapa procede de manera directa el recurso de reconsideración, sin necesidad de agotar algún otro medio de impugnación.
- (52) **5. Requisito especial de procedencia.** Como se analizó al calificar como infundada la causal de improcedencia invocada por el tercero interesado, la demanda cumple el requisito especial de procedencia porque en el presente asunto subsiste un tema de constitucionalidad, dado que en la sentencia controvertida, la Sala Xalapa apoyó su determinación en la interpretación que hizo respecto del artículo 105 de la Constitución general.

VII. CUESTIONES PRELIMINARES

1. Consideraciones de la responsable

- (53) La Sala Xalapa en la resolución impugnada estimó que eran **infundados** los agravios de la ahora recurrente, por lo que correspondía **confirmar** diversa dictada por el Tribunal local, conforme a las siguientes consideraciones torales:

Incongruencia de lo resuelto en el TEV-RAP-8/2023 y lo resuelto en el TEV-RAP-32/2020

- La responsable calificó de **infundado** el planteamiento de la entonces parte actora atendiendo a que el criterio relativo a que las modificaciones legales relacionadas con el ejercicio de los derechos político-electorales

²⁰ Resulta aplicable al caso, *mutatis mutandi*, el criterio contenido en la jurisprudencia 3/2014, de rubro LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 22 y 23.



de los pueblos indígenas le corresponde originariamente al Congreso local, se sostiene en ambas resoluciones.

- Lo anterior, ya que a diferencia de lo planteado en el recurso de apelación TEV-RAP-8/2023, en el TEV-RAP-32/2020 se había confirmado el acuerdo controvertido, al advertirse la viabilidad de implementar acciones afirmativas, toda vez que en ese momento, este estaba próximo a iniciar y el Congreso local no había emitido alguna medida específica para regular la certeza de la participación político-electoral de personas jóvenes, así como las pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.
- Conforme a lo anterior, en dicho precedente determinó que el OPLEV no se había extralimitado en sus funciones, ya que contaba con facultades para regular que, como en ese caso, los partidos políticos cumplieran con sus obligaciones en el registro de candidaturas, así como la garantía de los derechos ya reconocidos en la Constitución general y el Código local.
- Sostuvo que en el caso, el Congreso local aún se encontraba en oportunidad de realizar modificaciones legislativas, por lo que resaltó que la atribución de establecer las reglas de los procesos electorales en la legislación atinente, para cumplir con el principio de certeza y legalidad, corresponde al poder legislativo.
- En ese sentido, la responsable señaló que **de conformidad con el artículo 105 constitucional**, el plazo de la veda legislativa iniciaría hasta el tres de agosto próximo, por lo que a diferencia del caso del TEV-RAP-32/2020, no se advertía aún la acreditación de alguna laguna definitiva en la materia en relación con el proceso electoral local próximo a iniciar, que justificara que el OPLEV, adoptara las medidas unilaterales para la implementación de acciones afirmativas en favor de la participación política y representación de las personas indígenas y afroamericanas.
- Precisó también que en el citado precedente, la autoridad resaltó que la vinculación al OPLEV para garantizar la consulta previa o informada de los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas, antes de la emisión de alguna medida legislativa, no le dotaba de atribuciones para sustituir a través de sus facultades reglamentarias la vinculación que se hizo en primer orden al Congreso local.
- Asimismo, calificó **infundado** el planteamiento vinculado con que el OPLEV había extralimitado sus facultades reglamentarias, pues el

Tribunal local en ningún momento había referido que dicho órgano carecía de atribuciones para ejercer su facultad reglamentaria, sino que especificó que aún no se encontraba justificada dicha actuación, en virtud de que el Congreso local se encontraba en oportunidad de emitir reformas a la legislación electoral vigente.

- Esto, pues como se precisa en el **artículo 105 de la Constitución general**, la división abstracta de los tiempos en que los poderes legislativos pueden realizar modificaciones a las leyes electorales, atienden a tres reglas, que son: 1) las reformas en materia electoral se deben publicar en los noventa días previos al inicio del proceso electoral; 2) durante la veda de noventa días y hasta el final del proceso electoral, no se deben realizar modificaciones legales sustanciales; y 3) del final de un proceso electoral, hasta antes del nonagésimo día previo al siguiente proceso electoral, los Congresos pueden realizar modificaciones legislativas en la materia.
- Conforme a lo anterior, la responsable arribó a la conclusión de que, si el objeto de la implementación de la consulta aprobada mediante acuerdo OPLEV/CG066/2023 era la emisión de lineamientos con medidas afirmativas que no están contempladas en la legislación local, efectivamente se trataba de un instrumento que rebasaría los límites de la facultad reglamentaria del OPLEV.
- Así, se precisó que el Congreso local puede emitir modificaciones legislativas en la materia que pretende reglamentar el OPLEV, hasta que finalice el periodo que le permite el artículo 105 constitucional.
- Por lo anterior, concluyó que el OPLEV, en efecto, puede emitir lineamientos que instrumenten derechos previamente reconocidos, lo que implica en el caso concreto, la procuración de su consulta previa en informada, la cual será válida **hasta que concluya la oportunidad** de que las medidas a implementarse se incluyan en el marco jurídico de un proceso electoral a través de la modificación legislativa correspondiente.

Inconformidad con lo resuelto en el TEV-RAP-8/2023

- La Sala Xalapa calificó de **infundados** los planteamientos de las accionantes al considerar que tal y como había resuelto el Tribunal local, los acuerdos por los que se aprobaron las etapas y el objeto de la consulta y la convocatoria a observadores de la misma, por el momento en que



fueron emitidos, carecían de validez al escapar de las funciones administrativas del OPLEV.

- Lo anterior, pues existe reserva de ley para que sean los congresos de las entidades federativas quienes legislen en materia de registro de candidaturas, lo que no excluye la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda ejercer su facultad reglamentaria para establecer las cuotas o formas de participación garante de la inclusión de los grupos vulnerables.
- Así, resaltó que **hasta en tanto no se actualice una omisión** por parte del Congreso local de establecer las medidas para garantizar el derecho de participación que ya se encuentra reconocido para las personas indígenas y afromexicanas en la Constitución local, al OPLEV le corresponde acatar, interpretar y aplicar la normativa vigente.
- Ello justifica los límites propios de la facultad reglamentaria del OPLEV, el cual, debe ser respetuoso de la oportunidad legislativa que le confiere la Constitución general al Congreso.
- En ese sentido, reiteró que la autoridad administrativa sólo tiene la facultad de emitir reglamentos para su buen funcionamiento, sin que le corresponda de manera originaria la determinación de cuotas o reserva de las candidaturas, y menos de procesos de organización futura.
- Sostuvo que en efecto, la consulta previa e informada, es una etapa necesaria para detectar algún acto legislativo o administrativo que pudiera afectar los derechos de las personas integrantes de pueblos y comunidades afromexicanas e indígenas; sin embargo, está se justifica en la competencia del OPLEV, hasta que se acredita una omisión legislativa en la materia.
- Por ello, la responsable argumentó que no se podía informar de manera objetiva sobre la necesidad de desahogar la propia consulta, toda vez que no hay certeza del actuar del poder legislativo.
- Aunado a lo anterior, resaltó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de manera trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no produciría su invalidez.

- Conforme a lo anterior, la Sala Xalapa sostuvo que la emisión de lineamientos de acciones afirmativas no constituye modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles.
- Añadió que la Sala Superior en el SUP-JRC-14/2020 determinó que, para no incumplir con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución general, bastará que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas se aprueben con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad, preferentemente antes del registro de candidaturas y especialmente antes del inicio de campañas.
- Asimismo, resaltó que en los juicios SUP-REC-343/2020, SUP-REC-187/2021 y SUP-REC-249/2021; la propia Sala Superior sostuvo que, si bien resulta posible la implementación de medidas afirmativas dirigidas a materializar los principios de igualdad y no discriminación, aun y cuando haya iniciado el proceso electoral en que se vaya a aplicar, su aprobación debe hacerse con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en que pudieran ser exigibles las obligaciones a los institutos políticos, y no modulen actos que ya han sido celebrados, como podría ser el registro de candidaturas.
- En ese orden de ideas, la responsable concluyó que la determinación del Tribunal local privilegiaba la certeza sobre la facultad y oportunidad con que cuenta el poder legislativo local para emitir modificaciones a la normativa electoral local.
- Atendiendo a esos razonamientos también declaró **infundado** que la sentencia del Tribunal local generara una imposibilidad para la aplicación de acciones afirmativas, y que el Tribunal local fue omiso en establecer fechas ciertas para que el Congreso local emitiera acciones afirmativas para el registro de candidaturas afromexicanas e indígenas, ya que esté sí precisó que el Congreso tenía como fecha límite el **tres de agosto** del año en curso, atendiendo al artículo 105 constitucional.
- Por tal motivo, también declaró **infundado** el planteamiento en el cual se solicitaba la suplencia de la queja respecto a la necesidad de que se implementaran acciones afirmativas en los reglamentos del OPLEV o la legislación local, de cara al proceso electoral 2023-2024, ya que la necesidad de que se instrumenten los derechos de los grupos reclamados fue reconocida desde la resolución del TEV-RAP-32/2020.



- Calificó **infundado** el agravio relativo a que al incumplirse la temporalidad indicada en el precedente del dos mil veinte, para que el Congreso local realizara las modificaciones legislativas en la materia reclamada se justificaba la emisión de los acuerdos del OPLEV, pues ello resultaba independiente a la oportunidad contemplada en el artículo 105 de la Constitución general.
- Resaltó que los acuerdos dictados por el OPLEV no se habían revocado por vicios propios, sino por su aprobación en una temporalidad en que no se justificaba que dicho órgano electoral aprobara medidas afirmativas a través de lineamientos.
- También señaló que, las etapas de la consulta revocada se desarrollarían a la par del plazo con que cuenta el Congreso local para realizar modificaciones legislativas.
- Reitero que el argumento relacionado con el incumplimiento de la resolución del TEV-RAP-32/2020 no justificaba que el OPLEV iniciara el ejercicio de una facultad subsidiaria a la función legislativa que se encuentra reservada hasta los noventa días previos al inicio del proceso electoral.
- Declaró **infundado** el agravio relacionado con que el Tribunal local diera valor probatorio pleno a las documentales aportadas por el PAN como pruebas supervinientes (gacetas parlamentarias del siete y nueve de junio), ya que con independencia de su alcance probatorio ello no contraviene que se encontraba transcurriendo el tiempo para que el congreso local realice las modificaciones legales que estime pertinentes.
- Asimismo, la responsable compartió el razonamiento del Tribunal local respecto al interés del PAN para impugnar, sustentándolo en que si bien el acuerdo no genera una afectación directa en la vida interna o los intereses propios del partido, lo cierto es que se le reconocía su interés difuso en favor de toda la ciudadanía, ya que como entidad de interés público con representación en el Consejo General del OPLEV puede controvertir los acuerdos que de él emanen.

Falta de perspectiva intercultural

- La Sala Xalapa calificó **infundado** el planteamiento de los entonces accionantes, al considerar insuficiente el hecho de que no se tomara en

consideración el avance de las comunidades para movilizarse a los centros en que tendría verificativo la etapa informativa de la consulta aprobada; pues la determinación del Tribunal local se dictó el treinta y uno de mayo siendo que dicha etapa se desarrollaría hasta el veinticuatro y veinticinco de junio.

Derecho de consulta previa

- Asimismo, la responsable sostuvo que no se vulneraba el derecho argumentado por la parte promovente, pues atendiendo a la temporalidad, no le correspondía a la autoridad administrativa ejercer acción.
- En todo caso, la omisión que podría generarle alguna afectación sería hasta que sea imposible que el Congreso local modifique la legislación aplicable.
- En ese sentido, la responsable consideró que la determinación del Tribunal local, lejos de vulnerar el derecho a la consulta con que cuentan las personas adscritas a pueblos y comunidades tribales e indígenas, garantiza el espacio de actuación de los poderes ejecutivo y legislativo locales, de manera que la consulta que pueda implementar el Congreso local no confunda con las actuaciones acordadas por el OPLEV en los acuerdos materia de la controversia.

2. Agravios

⁽⁵⁴⁾ Por su parte, la recurrente aduce sustancialmente, los siguientes motivos de agravio ante esta autoridad jurisdiccional:

- La responsable no advierte que la determinación del Tribunal local es contradictoria a lo ordenado en el juicio TEV-RAP-32/2020, al no tomar en cuenta los agravios que se plantearon para combatir la sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz.
- Asimismo, alude que la Sala Xalapa no se pronunció respecto a la suplencia total del agravio planteado, transgrediendo los criterios jurisprudenciales respecto a las controversias planteadas por los pueblos y comunidades indígenas.
- La responsable tampoco llevó a cabo la traducción de la sentencia solicitada, siendo que se trata de un tema de importancia para los trece pueblos originarios de Veracruz.



- Alude que la sentencia no le fue notificada al correo proporcionado en su demanda, a pesar de que así se acordó al admitir su demanda de juicio de la ciudadanía.
- Sostiene que, el acto materialmente legislativo se actualizaría una vez que el OPLEV materializara la adopción de las medidas afirmativas solicitadas.
- Conforme a lo anterior, refiere que la implementación de la consulta constituye una fase previa a la emisión del acto legislativo, pues en esa etapa no se emite ninguna acción en concreto.
- Aduce que la responsable pasó por alto que en el juicio TEV-RAP-32/2020 se aprobó la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de personas indígenas y jóvenes para el proceso electoral 2021 en la entidad.
- Reitera que la Sala Xalapa no advirtió que el Tribunal local no logró hacer cumplir la sentencia dictada en dicho precedente; en el cual precisa que no se especificaba que la actuación del OPLEV debería ser de manera escalonada, después del Congreso.
- Sostiene que es incongruente la determinación de la responsable, pues la temporalidad a la que hace alusión en la resolución impugnada no bastaría para realizar una modificación a la normativa aplicable.
- Finalmente solicita que la determinación que emita esta Sala Superior se traduzca a los trece idiomas originarios de la entidad federativa.

VIII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Pretensión y causa de pedir

- (55) La pretensión de la recurrente es que esta Sala Superior revoque la sentencia emitida por la Sala Xalapa al estimar que no se ajusta a Derecho al no haber sido exhaustiva, además de vulnerar los derechos de los pueblos indígenas al impedir una consulta previa, libre e informada respecto de las acciones afirmativas que se emitan a su favor, a partir de una interpretación errónea del plazo previsto en el artículo 105 constitucional.
- (56) En ese sentido, su causa de pedir consiste en que se revoque la resolución de la Sala Xalapa, que confirmó la emitida por el Tribunal local, y se permita al OPLEV la implementación de una consulta para definir acciones afirmativas

que impactan en el ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas en Veracruz.

2. Controversia a resolver

- (57) La controversia a resolver en el presente asunto consiste en determinar si la sentencia impugnada se encuentra ajustada a Derecho, o bien asiste razón a la recurrente y la interpretación constitucional dada por la responsable es incorrecta.

3. Metodología

- (58) Los motivos de inconformidad hechos valer se analizarán en conjunto en relación con su temática en relación con el tema de constitucionalidad definido previamente, dada la vinculación de los mismos. Dicho estudio no genera perjuicio para la parte recurrente, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad.²¹

IX. DECISIÓN

1. Tesis de la decisión

- (59) Es **fundado** el motivo de inconformidad formulado por la recurrente, dado que de manera errónea la sala responsable concluyó que a partir de lo establecido en el artículo 105 constitucional, el OPLEV estaba impedido para llevar a cabo el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas hasta en tanto el órgano legislativo estuviera en posibilidad de legislar en la materia.
- (60) Dado que se debe respetar el derecho de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas en el establecimiento de lineamientos que incidan en el ejercicio de derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, los actos preparatorios a cargo de los institutos electorales pueden instrumentarse con la oportunidad suficiente para que en caso de que el órgano legislativo incumpla con sus obligaciones de legislar o que las medidas legisladas resulten insuficientes, esté en posibilidad de desplegar sus facultades reglamentarias y delinear las acciones afirmativas conducentes.

²¹ De acuerdo con el criterio que de la tesis de jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



2. Marco conceptual y normativo

Acciones afirmativas

- (61) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: a) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; b) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, c) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.²²
- (62) Ahora bien, la implementación de acciones afirmativas tiene como finalidad hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.
- (63) Esta Sala Superior ha sustentado diversos criterios en materia de acciones afirmativas:
- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, destinatarios y conducta exigible²³.
 - Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán²⁴.
 - Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de

²² Tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.), con rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.

²³ Jurisprudencia 11/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

²⁴ Jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13.

desigualdad, las cuales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.²⁵

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.²⁶

(64) Por ello, la implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución general y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación.²⁷

Derechos de pueblos y comunidades indígenas

(65) En el caso de los derechos de pueblos y comunidades indígenas, el artículo 2 de la Constitución general contempla, entre otros aspectos, que:

- La Nación Mexicana es única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- La conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.
- Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio.

²⁵ Jurisprudencia 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

²⁶ Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

²⁷ Ver sentencia SUP-RAP-726/2018.



- La Federación, estados y municipios definirán las instituciones y políticas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como para garantizar la vigencia de sus derechos.
- (66) En el ámbito convencional, México ha suscrito una serie de tratados y ordenamientos internacionales en materia de igualdad y derechos humanos, de los que se desprende la obligación de los Estados de generar acciones afirmativas para el ejercicio de sus derechos fundamentales, dentro los que destacan:
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, en cuyos artículos 2°, apartados 1 y 2 y 4°, dispone que los gobiernos de los Estados signantes deben adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos, lo cual incluye la adopción de acciones enderezadas a: promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.
 - La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 1, apartado 4, prevé que las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos étnicos son necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos fundamentales, como son los político-electorales.
- (67) De esta manera, la implementación de acciones afirmativas tiene como fin hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de igualdad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.
- (68) Ahora bien, del propio artículo 2 de la Constitución general, se advierte un mandato para que las constituciones y leyes de las entidades federativas,

reconozcan y regulen los derechos de participación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(69) Lo que se traduce en un mandato constitucional mínimo hacia las legislaturas estatales, a fin de regular diversos aspectos relacionados con la autonomía y participación política de los habitantes de las comunidades indígenas, dejándoles el margen correspondiente de su libertad configurativa.

(70) Conforme a lo anterior resulta claro que el diseño e implementación de acciones afirmativas en relación con la participación de pueblos y comunidades indígenas corresponde a una atribución que se encuentra dentro del ámbito competencial de los órganos legislativos nacional y estatales.²⁸

(71) Ello dado que del artículo 116 de la Constitución general, se desprende que la creación de las normas que regulan la renovación de los poderes locales corresponde a los congresos locales, de ahí que sea en ese contexto en el que de forma ordinaria puede implementarse las referidas acciones afirmativas.

Derecho a la consulta previa

(72) En materia del derecho de consulta, el artículo 2, Apartado B, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución general, dispone:

- La Federación, las entidades federativas y los Municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser **diseñadas y operadas conjuntamente con ellos**.
- Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, **con la participación de las comunidades**.

²⁸ Ello es consistente con lo decidido por la Sala Superior al dictar sentencia en el SUP-JDC-114/2017.



- (73) La participación de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas, en las acciones previstas en el ordenamiento constitucional, deben realizarse mediante la consulta previa, reconocida en el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos.
- (74) En este sentido, el artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 establece la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- (75) Por su parte, el artículo 7, párrafo 1, de dicho Convenio establece el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural; aunado a que dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- (76) Con relación al derecho a la consulta previa, este Tribunal Electoral ha sostenido que de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución general, en relación con el numeral 6 del Convenio 169, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
- (77) Por ello, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa,

porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.²⁹

- (78) Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.
- (79) Ello implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos, lo cual conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.
- (80) De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.
- (81) Además, la Corte Interamericana ha sostenido que en el eventual caso de que se pretenda realizar actividades o proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que impliquen potenciales afectaciones a un territorio habitado por pueblos o comunidades indígenas o a aspectos esenciales de su cosmovisión o de su vida e identidad culturales, el pueblo indígena deberá ser previa, adecuada y

²⁹ Jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.



efectivamente consultado, de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia.

- (82) Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que los procesos de participación y consulta previa deben llevarse a cabo de buena fe en todas las etapas preparatorias y de planificación de cualquier proyecto de esa naturaleza; aunado a que, conforme a los estándares internacionales aplicables, en tales supuestos el Estado debe garantizar efectivamente que el plan o proyecto que involucre o pueda potencialmente afectar el territorio ancestral, implique la realización previa de estudios integrales de impacto ambiental y social, por parte de entidades técnicamente capacitadas e independientes, y con la participación activa de las comunidades indígenas involucradas.³⁰

Omisiones legislativas

- (83) Esta Sala Superior en diversos asuntos ha considerado que las omisiones legislativas de carácter concreto se configuran cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución general, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.³¹
- (84) Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace.
- (85) De igual forma, esta omisión se presenta cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

³⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Párrs. 166, 299 y 300.

³¹ Entre otras, en las sentencias emitidas en los juicios SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

(86) En este sentido, los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de omisión legislativa parten de lo señalado por la Suprema Corte:

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, la Suprema Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: a) principio de división de poderes; b) vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución general; c) tipos de facultades de los órganos legislativos; y d) tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.³²
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- El deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.
- En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- La Suprema Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del

³² Jurisprudencia P./J. 9/2006, del Pleno de la SCJN, con el rubro: PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS y Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.



órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.

(87) En este contexto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

(88) Aunado a lo anterior, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador incumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Constitución general y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.³³

De la competencia de las autoridades administrativas para reglamentar acciones afirmativas

(89) Como quedó asentado previamente, es competencia de manera inicial de los órganos legislativos la definición de acciones afirmativas para la integración de órganos de elección popular.

³³ Tesis XXIX/2013, de rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

- (90) Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el reconocimiento de los derechos en el plano nacional se realiza en un bloque de constitucionalidad en el que convergen, con idéntica jerarquía normativa, los mandatos contenidos en el Pacto Federal y los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.³⁴
- (91) En este sentido, en congruencia con el reconocimiento de los derechos humanos, dispone obligaciones generales (promover, respetar, proteger y garantizar) a cargo de todas las autoridades del país, mediante la observancia de determinados principios (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).
- (92) Asimismo, del marco constitucional vigente se deriva el deber de garantía que presupone obligaciones positivas, esto es, que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.³⁵
- (93) En consecuencia, el deber de respetar los derechos humanos, así como de la garantía de su libre y pleno ejercicio, lleva a la interpretación, de manera subsidiaria, de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en términos de lo previsto en el artículo 2 de la citada convención, cuando el ejercicio de los derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter”, para lo cual, los Estados Partes están comprometidos a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.
- (94) En relación con la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución general, este Tribunal Electoral ha sostenido que la misma está integrada por dos elementos:

³⁴ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el SUP-JRC-14/2020.

³⁵ Tesis 1a. CCCXL/2015 (10a.), de rubro: DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA.



- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.
 - Durante un proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
- (95) Por su parte, la Suprema Corte ha referido que la previsión contenida en ese artículo no es tajante, 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".³⁶
- (96) Al respecto, la Suprema Corte 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. En tanto que 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.
- (97) Asimismo, es criterio de este órgano jurisdiccional que la emisión de acuerdos por parte de las autoridades electorales administrativas, en ejercicio de su facultad reglamentaria, constituyen una instrumentación accesorio 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.³⁷
- (98) Por lo tanto, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, párrafos primer y tercero; 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución general; 1, párrafo 1, y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se sigue que los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad

³⁶ 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.

³⁷ Criterio contenido, entre otras sentencias, en la relativa al SUP-RAP-121/2020 y acumulados, así como la diversa en el SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.

deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades que integran el estado nacional; y que si su ejercicio no se encuentra garantizado en disposiciones legislativas o de otro carácter, entonces, el Estado Mexicano, por conducto de sus autoridades de cualquier nivel, tiene el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida que fuera necesaria para hacer efectivos tales derechos y libertades.

(99) Entonces, si de conformidad con los plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, 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.³⁸

(100) Lo anterior, 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.

(101) A partir de lo anterior, queda de manifiesto que la implementación de acciones afirmativas por parte de las autoridades administrativas electorales, tratándose de acciones afirmativas para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, como en el presente asunto, privilegia el derecho al voto pasivo de los pueblos y comunidades que las postulen.

(102) En cuanto a la oportunidad para emitir los lineamientos en materia de acciones afirmativas por parte de autoridades administrativas electorales, resulta orientador lo que ha sostenido esta Sala Superior tratándose de disposiciones normativas en materia de paridad:³⁹

- 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

³⁸ Criterio sostenido en el diverso SUP-REC-53/2021 y acumulados.

³⁹ Tesis 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.



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.

(103) De lo anterior se deriva que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral.

(104) Otros dos elementos que deben observarse en estos casos, es que en el ejercicio de la facultad reglamentaria no se exceda el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley y que las medidas sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.⁴⁰

3. Caso concreto

(105) Como se identificó en el apartado relativo a la tesis de la decisión, le asiste razón a la recurrente, dado que esta Sala Superior no comparte la interpretación de la Sala Xalapa, por la que confirmó la resolución del Tribunal local sobre la posibilidad que tienen los institutos electorales para instrumentar actos preparatorios dirigidos a definir acciones afirmativas ante la eventual omisión por parte del legislador antes del inicio del respectivo proceso electoral.

(106) Para ello, resulta relevante destacar los temas materia de los acuerdos primigeniamente controvertidos. En el caso del acuerdo OPLEV/CG066/2023, la Instituto local consideró sustancialmente:

- Durante el proceso electoral local 2020-2021, emitió el acuerdo OPLEV/CG152/2020, el que ordenó un estudio de viabilidad para

⁴⁰ Criterio contenido en el diverso SUP-JDC-12624/2011.

implementar acciones afirmativas en favor de personas indígenas y jóvenes. Dicho acuerdo fue impugnado, y el Tribunal local, en la determinación dictada en el diverso TEV-RAP-32/2020, vinculó al OPLEV a fin de garantizar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

- De la experiencia previa, el OPLEV, dentro de los objetivos que se planteó en su Programa Anual de Trabajo 2023, se encuentra la implementación de un ejercicio de consulta dirigido a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- Por ello, a fin de contar con los elementos necesarios para establecer las acciones afirmativas, consideró indispensable la realización de una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual fijó los lineamientos que regirían dicho ejercicio.
- Estableció como ejes temáticos de la consulta, los siguientes:
 - La representación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los cargos de elección popular y en los procesos electorales a través de los partidos políticos, en el estado de Veracruz.
 - La participación política de las mujeres indígenas y afroamericanas.
 - Las personas jóvenes indígenas y afroamericanas y su integración política en los procesos electorales en Veracruz.
 - Autoadscripción.
- Fijó siete etapas para el desarrollo de la consulta:
 - **Etapas preparatorias.** Vinculación interinstitucional con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para: a) identificación de las comunidades a consultar, b) convocatoria, c) traducción, d) difusión, e) capacitación a las y los servidores públicos del OPLEV (de enero a junio).
 - **Etapas informativas.** A través de foros regionales en los cuales se entregarán a los sujetos consultados toda la información disponible sobre los ejes temáticos de la consulta (once foros durante el 24 y 25 de junio).
 - **Etapas deliberativas.** Las comunidades consultadas de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, reflexionarán la información brindada para construir sus decisiones, y



en su caso, sus reflexiones respecto de la materia de la Consulta (del 26 al 30 de junio).

- **Etapas consultivas.** Diálogo entre el OPLEV y las comunidades consultadas a través de foros regionales con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta. Adicionalmente se recibirán opiniones y propuestas que por separado deseen formular las y los sujetos consultados (once foros durante el 1 y 2 de julio).
 - **Etapas de sistematización de datos.** El OPLEV sistematizará los datos obtenidos a través de las actas circunstanciadas que se levanten en los respectivos foros, así como de la información que se reciba con posterioridad a la finalización de la etapa consultiva, con el objetivo de homologar para su presentación las propuestas recabadas.
 - **Etapas de presentación de resultados.** Los resultados se notificarán a través de un foro estatal a los delegados de región elegidos durante los foros regionales de la etapa consultiva; además se hará difusión por los canales institucionales (un foro el 28 de julio).
 - **Efectos.** El OPLEV deberá emitir los lineamientos correspondientes, los cuales regularán las acciones afirmativas a implementar en los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025 en la materia que correspondan.
- Para ello aprobó la realización de la consulta a las comunidades y pueblos indígenas, el Protocolo, Nota Metodológica y Convocatoria necesarias para su instrumentación.

(107) Por otra parte, mediante acuerdo OPLEV/CG067/2023, el OPLEV aprobó la emisión de la Convocatoria dirigida a las organizaciones de la sociedad civil; instituciones académicas y de investigación relacionadas con las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; visitantes del extranjero que acrediten su permanencia legal en el país; y a la ciudadanía en general interesada en acreditarse como observadora del proceso de consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, durante el mes de junio del año en curso.

- (108) Además, como reconoció la autoridad responsable y el Tribunal local, en términos del artículo 169 del Código electoral local, el proceso electoral 2023-2024 en el estado de Veracruz dará inicio en los primeros diez días del mes de noviembre del año en curso; lo que implicaría que el plazo previsto en el artículo 105 constitucional para que el legislativo local emita modificaciones fundamentales al marco normativo en materia electoral se cumple al inicio del mes de agosto del presente año.
- (109) Ahora bien, como se expuso en el marco conceptual y normativo esta Sala Superior ha reconocido que en principio, se encuentra dentro del ámbito competencial de las autoridades legislativas el diseño y establecimiento de acciones afirmativas en la normativa electoral.
- (110) La obligación de garantizar el acceso a los cargos de elección popular por parte de los diversos sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad, deriva de las obligaciones constitucionales y convencionales referidas, con énfasis en el presente asunto en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- (111) Asimismo, como se ha sostenido en la línea jurisprudencial de este tribunal, derivado de la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Constitución general, en caso de que los órganos legislativos omitan emitir oportunamente la norma que garantice los mecanismos para que los pueblos y comunidades indígenas accedan a los cargos de elección popular en determinado proceso electoral, las autoridades administrativas electorales están en posibilidad de emitir lineamientos en los que establezcan acciones afirmativas en ejercicio de su facultad reglamentaria.
- (112) Es decir, efectivamente, de la interpretación funcional de las facultades y obligaciones de las autoridades legislativas y administrativas en términos de los artículos 1, 2, 41, 105, fracción II, y 116 de la Constitución general, se ha sostenido que si de conformidad con los plazos bajo los que se rige el proceso legislativo ya no es posible la entrada en vigor de alguna reforma legislativa, posibilita 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.



- (113) Además, cabe destacar que dicha facultad reglamentaria no se encuentra acotada por el plazo límite para hacer modificaciones fundamentales al sistema normativo electoral previo al inicio de un proceso electoral, previsto en el artículo 105 constitucional.
- (114) No obstante, ello no implica que previo a que se actualice la imposibilidad de entrada en vigor de alguna reforma legislativa, las autoridades administrativas electorales estén imposibilitadas de realizar actos preparatorios para estar en posibilidad de emitir los lineamientos conducentes en ejercicio de su facultad reglamentaria.
- (115) Al efecto se requiere tener presente que tanto los órganos legislativos como los administrativos, se encuentran obligados a observar el derecho de consulta previa que asiste a las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos al emitir disposiciones que incidan en su esfera de derechos.
- (116) Por ello, como afirma la recurrente, por un lado, es necesario distinguir entre la emisión de lineamientos que incluyan acciones afirmativas, y por el otro, el proceso de consulta previa como acto preparatorio y complejo a cargo de la autoridad electoral, a partir de la cual requiere desplegar diversas actividades que garanticen que la consulta tenga las características de ser libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.
- (117) Se reitera que esta Sala Superior ha sostenido que la emisión de lineamientos en materia de acciones afirmativas por parte de los institutos electorales debe darse con la oportunidad suficiente a fin de que sea previa a la etapa de registro de candidaturas, siendo viable su emisión una vez que ya no resulta posible que entre en vigor alguna modificación legal, pero en modo alguno se ha acotado la posibilidad de ejecutar actos preparatorios al mismo lapso.
- (118) Es así como no se coincide con la interpretación de la Sala Xalapa al artículo 105 constitucional, en el sentido de que hasta que el órgano legislativo ya no se encuentre en posibilidad de hacer modificaciones fundamentales en materia electoral es que los organismos electorales administrativos estarían en posibilidad de llevar a cabo actos preparatorios en torno de lineamientos en materia de acciones afirmativas.

- (119) Ello ya que se debe privilegiar que la autoridad administrativa electoral cuente con las mejores condiciones posibles para entablar el diálogo necesario con las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos, que permita alcanzar una regulación en materia de acciones afirmativas oportuna y producto de la consulta a dichas comunidades.
- (120) En este sentido, no existe prohibición a cargo de los institutos locales para instrumentar actos preparatorios que le permitan emitir oportunamente lineamientos indispensables para la organización de los procesos electorales a su cargo.
- (121) Sostener la interpretación que propone la Sala Xalapa reduce de manera sensible la calidad de la construcción colectiva de las referidas acciones afirmativas, incidiendo a su vez en la oportunidad para contar con las normas aplicables al proceso en cuestión acordes con el principio de certeza en materia electoral.
- (122) En todo caso, si durante el desarrollo de los actos preparatorios a cargo de un instituto electoral resultara que el órgano legislativo emitiera disposiciones legales en la materia, en estricta observancia a la división de poderes, serían las normas dictadas por los congresos nacional y estatales las que fijarían las bases normativas en la materia.
- (123) De ser ese supuesto, en modo alguno se advierte alguna afectación a los derechos de pueblos y comunidades indígenas derivado de los actos previos que se hubieran llegado a ejecutar en el contexto del proceso de consulta previa a cargo de alguna autoridad administrativa electoral, así como que ello tampoco generaría invasión de competencia alguna entre los órganos legislativo y administrativo.
- (124) Además, como se advierte de los acuerdos primigeniamente impugnados, los mismos se limitan a regular el procedimiento de consulta previa y la difusión de sus resultados. Es decir, claramente se trata de actos preparatorios para que el OPLEV esté en posibilidad de emitir los lineamientos en materia de acciones afirmativas en ejercicio de su facultad reglamentaria una vez que ya no exista posibilidad de que entrara en vigor de alguna reforma legislativa en la materia.



- (125) Asimismo, considerando el diseño normativo de los procesos para la renovación de cargos de elección popular en el Estado de Veracruz, los recursos materiales y humanos que implican la ejecución de las diversas etapas de la consulta, así como los ejes temáticos respecto de los cuales se desarrollará el procedimiento, es que el resultado de la consulta podrá servir al OPLEV como base para el ejercicio de su facultad reglamentaria en la emisión de lineamientos en materia de acciones afirmativas, tanto para el próximo **proceso electoral local 2023-2024**, así como para el **proceso 2024-2025** en el que se elegirán integrantes de los ayuntamientos de dicha entidad federativa.
- (126) Es decir, para llevar a cabo un proceso de consulta previa, dado que se trata de un acto complejo integrado por diversas etapas y que requiere la participación e interacción de las autoridades electorales y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, las autoridades administrativas electorales no se encuentran acotadas a ejecutarla hasta que deje de haber posibilidad de implementar reformas legislativas en términos del artículo 105 de la Constitución general.
- (127) Al respecto, como consideró el OPLEV al emitir los acuerdos en cuestión, el Tribunal local en el expediente TEV-RAP-32/2020,⁴¹ entre otras cuestiones, vinculó al OPLEV, para que garantizara el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se previeran medidas susceptibles de afectarles directamente; señalando al respecto que la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse de manera previa a la emisión de una medida legislativa que sea susceptible de afectarles o beneficiarles.
- (128) Por ello, contrario a lo sostenido por la Sala Xalapa, atendiendo los antecedentes en materia de regulación de acciones afirmativas en cuestión en el Estado de Veracruz, y dada que en el presente año dará inicio el proceso

⁴¹ Sentencia que fue confirmada por la Sala Xalapa en el expediente SX-JRC-34/2020, al considerar infundados los agravios del PAN relacionados con la incorrecta interpretación sobre las funciones reglamentarias del OPLEV, y la supuesta vulneración a los principios de legalidad y certeza; debido a que las acciones afirmativas implementadas emanaban de una interpretación progresiva del marco nacional, internacional y local, aunado a que encontraban sustento en el principio de igualdad material y no discriminación

electoral local, es que resulta razonable que el OPLEV hubiera instrumentado el proceso de consulta previa, considerando la posibilidad de que se configurara omisión legislativa por parte del Congreso local.

(129) Cabe considerar que el Tribunal local, al momento de revocar los acuerdos primigeniamente impugnados, tomó en consideración que se encontraba en curso el proceso legislativo relacionado con diversas reformas en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, el cual actualmente ya ha concluido.⁴²

(130) Dicha reforma se publicó en el Decreto 479 de diecinueve de junio, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por la que se adicionó el Capítulo IV bis De los pueblos y comunidades indígenas u originarios y afroamericanos al Código electoral local, en el que se determinó:

- Reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas u originarios y afroamericanos a elegir, en los municipios en los que se encuentren asentados, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos, prácticas tradicionales y usos y costumbres, a sus representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, de acuerdo con el principio de paridad de género de manera gradual.
- En asuntos relacionados con los pueblos y comunidades afroamericanas se garantizará su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión asegurando la paridad entre mujeres y hombres.
- El OPLEV tomará las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades y pueblos indígenas u originarios y afroamericanos, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales competentes, para el reconocimiento y celebración de dichos ejercicios democráticos, para lo cual emitirá lineamientos que garanticen la participación política de las y los habitantes de dichos pueblos y comunidades, en un marco de progresividad, igualdad e interculturalidad.

⁴² Lo anterior, se invoca como hecho notorio, en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.



(131) Al respecto, resulta evidente que incluso con posterioridad a la emisión de la determinación ahora impugnada, el legislador local habilitó al OPLEV para que en ejercicio de su facultad reglamentaria, emita lineamientos como los que son motivo de la presente controversia, lo que hace patente la pertinencia de los acuerdos dictados por el OPLEV a fin de contar con las disposiciones reglamentarias oportunamente y respetar a su vez el derecho de consulta previa.

(132) Ahora bien, dado que con lo hasta aquí analizado la recurrente su pretensión, resulta innecesario analizar los restantes motivos de inconformidad planteados en su demanda de recurso de reconsideración.

(133) En consecuencia, ante lo fundado de su motivo de agravio, lo procedente es revocar la sentencia controvertida para los siguientes efectos:

- **Revocar** la sentencia dictada por la Sala Xalapa en los juicios de la ciudadanía SX-JDC-202/2023 y acumulado.
- En vía de consecuencia, **revocar** la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz en el diverso expediente TEV-RAP-8/2023.
- **Confirmar** en lo que fue materia de análisis, los acuerdos OPLEV/CG066/2023 y OPLEV/CG067/2023, emitidos por el OPLEV, con lo que resultan válidos los actos que hubiera ejecutado el instituto local previo a la revocación ordenada por el Tribunal local.
- **Vincular** al OPLEV a efecto de que de manera **inmediata** realice las gestiones necesarias a fin de continuar con el proceso de consulta previa, realizando los ajustes indispensables en las fechas originalmente programadas, cuidando en todo momento cumplir con los elementos de validez del procedimiento en cuestión a efecto de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Al respecto, deberá concluir todas las etapas de la consulta previa que faltan por desarrollarse **antes del treinta y uno de diciembre del año en curso**. Además, deberá aprobar los lineamientos en los que establezca las acciones afirmativas derivadas del procedimiento de consulta previa **antes del veinte de enero del dos**

mil veinticuatro, fecha que es anterior al inicio de la etapa de precampañas del proceso electoral local 2023-2024.

- (134) Por lo anterior, se deberá notificar con copia certificada de la presente determinación, tanto a la Sala Xalapa, al Tribunal Electoral del Estado de Veracruz y al OPLEV.

X. TRADUCCIÓN

- (135) En relación con la petición de la recurrente en relación con la traducción de la presente decisión a los idiomas originarios correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Veracruz, esta Sala Superior estima procedente elaborar una comunicación oficial de la presente resolución en formato de lectura accesible. El fin es facilitar su conocimiento general, así como su traducción en las lenguas que correspondan con base en el *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, elaborado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).⁴³

- (136) Lo anterior, con base en lo previsto por los artículos 2, apartado A, de la Constitución general; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas para dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua, así como la razón esencial de la jurisprudencia **32/2014** de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA.**

- (137) Para tal efecto, se vincula al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para que, en auxilio de esta Sala Superior, realice las gestiones necesarias, a fin obtener la traducción en las lenguas originarias de los pueblos y comunidades de dicha entidad federativa, tanto del apartado de puntos resolutive de esta ejecutoria, como del resumen oficial siguiente:

⁴³ <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>



“El treinta de agosto de dos mil veintitrés, la Sala Superior determinó en el recurso de reconsideración **SUP-REC-231/2023**, revocar la resolución dictada en el juicio **SX-JDC-202/2023 y acumulado**, por lo que el Organismo Público Local de Veracruz podría continuar con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para garantizar la protección de sus derechos electorales en el próximo proceso electoral local en el estado de Veracruz.”

(138) Asimismo, se vincula al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para que, en auxilio de esta Sala Superior realice la difusión de la traducción referida.

XI. RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la presente determinación.

SEGUNDO. Se **vincula** al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para que, en auxilio de esta Sala Superior, gestione los trámites necesarios para la traducción del apartado de puntos resolutivos de esta ejecutoria y resumen oficial; así como para que difunda dichas traducciones.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como totalmente concluido y, de ser el caso, **devuélvase** la documentación que corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez. Ante la subsecretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento fue **autorizado mediante firmas electrónicas certificadas** y 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.