



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL  
FEDERAL**

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SX-JDC-202/2023  
Y SX-JDC-221/2023,  
ACUMULADOS

**PARTE ACTORA:** ROSITA  
MARTÍNEZ FACUNDO E ■■■

**TERCERO INTERESADO:**  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
VERACRUZ

**MAGISTRADA PONENTE:** EVA  
BARRIENTOS ZEPEDA

**SECRETARIO:** RICARDO  
MANUEL MURGA SEGOVIA

**COLABORÓ:** DANIELA VIVEROS  
GRAJALES

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, doce de julio de  
dos mil veintitrés.

**S E N T E N C I A** que resuelve los juicios para la protección de  
los derechos político-electorales del ciudadano promovidos  
personalmente por **Rosita Martínez Facundo** e ■■■, ciudadanas que  
se ostentan como indígenas de la cultura olmeca y ■■■; la primera,  
como representante del Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo  
Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de  
Veracruz y, la segunda, como ■■■.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

Las actoras controvierten la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, el veintitrés de junio de dos mil veintitrés, en el expediente **TEV-RAP-8/2023**; en la que se determinó revocar los acuerdos **OPLEV/CG066/2023** y **OPLEV/CG067/2023**, por medio de los cuales, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de dicha entidad, determinó la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas respecto de las acciones afirmativas en materia de representación político-electoral, así como la convocatoria para observadores de la misma.

**ÍNDICE**

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	3
ANTECEDENTES .....	3
I. El contexto .....	3
II. De los medios de impugnación federal.....	5
CONSIDERANDO .....	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDO. Acumulación .....	7
TERCERO. Tercero interesado.....	8
CUARTO. Causal de improcedencia .....	10
QUINTO. Requisitos de procedencia.....	12
SEXTO. Suplencia de la queja .....	15
SÉPTIMO. Estudio de fondo .....	18
OCTAVO. Efectos .....	89
NOVENO. Protección de datos.....	89
RESUELVE .....	90

**SUMARIO DE LA DECISIÓN**

Esta Sala Regional determina **confirmar, en lo que fue materia de impugnación**, la resolución impugnada, al desestimar los agravios sobre una supuesta fundamentación y motivación indebida, ya que la interpretación del Tribunal Responsable fue correcta sobre las atribuciones del OPLEV para emitir lineamientos que reglamenten la



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

legislación vigente, o bien, para solventar las omisiones de garantizar derechos reconocidos en el marco constitucional.

Por tanto, la implementación de una consulta para definir acciones afirmativas que impactan en el ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas en Veracruz, por parte de la autoridad administrativa electoral local, sólo sería viable en el marco de la omisión que corresponde al poder legislativo; lo que no ocurre en el caso concreto.

## A N T E C E D E N T E S

### I. El contexto

1. De lo narrado en los escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:
2. **Acuerdo OPLEV/CG152/2020.** El dieciséis de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz<sup>1</sup> 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.
3. **Sentencia TEV-RAP-32/2020.** El Partido Acción Nacional controvirtió el acuerdo señalado en el punto anterior y el Tribunal Electoral de Veracruz<sup>2</sup> determinó confirmarlo el cuatro de diciembre de dos mil veinte.

---

<sup>1</sup> En adelante, se podrá citar como OPLEV.

<sup>2</sup> En adelante se podrá citar como Tribunal local, autoridad responsable o TEV.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

4. En su sentencia, el Tribunal vinculó al OPLEV para que garantizara el derecho a la consulta libre e informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.

5. **Acuerdos 2023.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés<sup>3</sup>, el Consejo General del OPLEV emitió el acuerdo **OPLEV/CG066/2023** por el que aprobó la realización de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respecto de la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral.

6. En esa misma fecha, también aprobó el acuerdo **OPLEV/CG067/2023** por el cual emitió la convocatoria dirigida a las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con personas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas interesadas en acreditarse como observadoras del proceso de consulta ya mencionado.

7. **Recurso de apelación local.** El seis de junio, el Partido Acción Nacional interpuso un recurso ante el OPLEV a fin de controvertir los acuerdos señalados en el punto anterior, el cual fue integrado con la clave **TEV-RAP-8/2023**.

8. **Sentencia impugnada.** El veintitrés de junio, el Tribunal local emitió sentencia y determinó revocar los acuerdos impugnados, entre otros motivos, al considerar que el OPLEV se extralimitó en sus

---

<sup>3</sup> En adelante todas las fechas corresponden al presente año, salvo expresión diversa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

atribuciones al carecer de competencia para emitirlos, al no existir una omisión legislativa.

## **II. De los medios de impugnación federal**

**9. Presentación de las demandas.** El veintisiete y veintinueve de junio, las promoventes impugnaron la sentencia señalada en el punto anterior y, como en el primero de los escritos se solicitó a la Sala Superior que ejerciera su facultad de atracción sobre el asunto, ambos fueron remitidos a dicha Sala.

**10. Improcedencia de la Sala Superior.** El treinta de junio y el once de julio, la Sala Superior de este Tribunal emitió resolución en los expedientes SUP-SFA-53/2023 y SUP-JDC-243/2023 en las que declaró improcedente la facultad de atracción y ordenó remitir las constancias a esta Sala Regional para la sustanciación correspondiente.

**11. Recepción, turno y requerimiento.** El primero y once de julio, se recibieron en esta Sala Regional las constancias de los juicios y, en consecuencia, la magistrada presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar los expedientes **SX-JDC-202/2023** y **SX-JDC-221/2023**, y turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos legales correspondientes. Asimismo, requirió al Tribunal responsable para que realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**12. Recepción de documentación.** El seis de julio, se recibieron en esta Sala Regional las constancias remitidas por el TEV relativas al informe circunstanciado y la publicitación del primer medio de impugnación, así como el expediente que integró el juicio local.

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

**13. Sustanciación.** En su oportunidad, la magistrada instructora admitió las demandas de los presentes juicios y, al encontrarse debidamente sustanciados, declaró cerrada la instrucción de cada uno y ordenó formular el proyecto de sentencia respectivo.

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

**14.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto: **por materia**, al tratarse de dos juicios ciudadanos por los que se controvierte una sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz que ordenó revocar los acuerdos emitidos por el Consejo General del OPLEV, relacionados con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas respecto de las acciones afirmativas en materia de representación político-electoral; y **por territorio** porque la controversia se suscita en una entidad federativa que pertenece a esta circunscripción plurinominal<sup>4</sup>.

**SEGUNDO. Acumulación**

**15.** Es procedente acumular los juicios indicados al rubro y analizarlos de forma conjunta porque se controvierte la misma sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, relacionada con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y

---

<sup>4</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 164, 165, 166, fracción III, inciso c), 173, párrafo primero y 176, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, apartado 2, inciso c), 4, apartado 1, 79, 80 apartado 1, y 83, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

afromexicanas respecto de las acciones afirmativas en materia de representación político-electoral<sup>5</sup>.

16. Así, a efecto de evitar resoluciones contradictorias y privilegiar la resolución expedita de los medios de impugnación, lo procedente es acumular el juicio ciudadano SX-JDC-221/2023 al diverso juicio SX-JDC-202/2023, por ser éste el primero en haberse recibido.

17. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los autos del juicio acumulado.

### **TERCERO. Tercero interesado**

18. En el juicio ciudadano SX-JDC-202/2023 comparece el Partido Acción Nacional<sup>6</sup> por conducto de Federico Salomón Molina, presidente del Comité Directivo Estatal de dicho ente político en el Estado de Veracruz, y Ana Cristina Ledezma López, como representante propietaria del PAN ante el Consejo General del OPLEV, con la intención de ser reconocido como tercero interesado.

19. Al respecto, el partido compareciente cumple con los requisitos para que les sea reconocido ese carácter, tal como se explica a continuación<sup>7</sup>.

20. **Forma.** De las constancias que obran en autos, se advierte que el escrito de comparecencia de veintinueve de junio se presentó directamente ante la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, donde

---

<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la Ley General de Medios y 79 del Reglamento Interior del TEPJF.

<sup>6</sup> En adelante se podrá citar como PAN.

<sup>7</sup> Con fundamento en los artículos 12, apartado 1, inciso c, 13, apartado 1, inciso b, y 17, apartados 1, inciso b, y 4, de la Ley General de Medios.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

se hace constar el nombre de quienes comparecen y sus firmas; además de manifestar su oposición a las pretensiones de la parte actora.

**21.** De igual forma, de las constancias relacionadas con el trámite del presente asunto remitidas por el Tribunal local, se advierte el escrito de comparecencia presentado el cinco de julio, donde se hace constar el nombre de quienes comparecen y sus firmas; además de manifestar su oposición a las pretensiones de la parte actora.

**22. Oportunidad.** El plazo de setenta y dos horas previsto para la comparecencia transcurrió de las trece horas con treinta minutos del tres de julio a la misma hora del seis de julio.

**23.** Con base en lo anterior, si bien el escrito de comparecencia presentado el veintinueve de junio ante esta Sala Regional no se encuentra dentro del plazo previsto, lo cierto es que dicha situación no le genera una afectación al partido compareciente toda vez que se presentó antes del vencimiento del plazo.

**24.** Por su parte, se advierte que del escrito de comparecencia de cinco de julio se presentó a las doce horas con cuarenta y seis minutos del cinco de julio; en ese sentido, es evidente que ambos escritos satisfacen el requisito<sup>8</sup>.

**25. Legitimación.** El partido compareciente se encuentra legitimada para ello, en virtud de que tuvo el carácter de actor en la instancia local.

**26. Interés incompatible.** El compareciente tiene un interés en la

---

<sup>8</sup> Visible a foja 105 del expediente principal en el que se actúa.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

causa que es incompatible al que pretende la parte actora, ya que pretende que se confirme la sentencia controvertida, en tanto que la parte actora solicita que sea revocada.

27. En consecuencia, debido a que se encuentran cumplidos los requisitos referidos debe reconocerse el carácter de tercero interesado al partido en cuestión.

#### **CUARTO. Causal de improcedencia**

28. La tercería indica que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, consistente en que la violación reclamada se ha consumado de manera irreparable.

29. Para tal efecto, expone que si la pretensión de las actoras es que se implemente una consulta para que el OPLEV emita acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas afroamericanas e indígenas, la misma es inalcanzable, porque el tres de agosto inicia el periodo de veda legislativa en materia electoral, por lo que la resolución de esta Sala Regional no permitiría reparar que el plazo para realizar la consulta se ha agotado de manera que no sería viable aplicar cada una de sus etapas.

30. Maxime, cuando en las disposiciones del acuerdo cuya revocación se controvierte, se establecieron actos que se debían realizar los días veinticuatro y veinticinco de junio, así como el uno y dos de julio, fechas que ya se han superado materialmente.

31. Sin embargo, se advierte que la oportunidad para que el OPLEV pueda emitir lineamientos sobre acciones afirmativas para

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

las personas afromexicanas 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.<sup>9</sup>

**32.** En esa tónica, se considera **infundada** la causal de improcedencia propuesta; con independencia de que, al momento que se resuelve, esté próximo el inicio del proceso electoral 2023-2024 en Veracruz.

**QUINTO. Requisitos de procedencia**

**33.** Ahora, se analizará si se cumplen los requisitos de procedencia en los medios de impugnación<sup>10</sup>.

**34. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, consta el nombre y firma autógrafa de las promoventes, se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios correspondientes.

**35. Oportunidad.** Toda vez que las promoventes no formaron parte de la cadena impugnativa ante la instancia local, se tomará como base la notificación por estrados realizada por el Tribunal local para

---

<sup>9</sup> Conforme al contenido de la 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.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2, página 2081, o en el sitio electrónico oficial del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000863>

<sup>10</sup> En términos de los artículos 8, 9, 79 y 80 de la Ley General de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

realizar el cómputo correspondiente.

**36.** En ese sentido, de las constancias que obran en autos, se advierte que la sentencia controvertida fue notificada por estrados el veintitrés de junio<sup>11</sup>, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del veintiséis<sup>12</sup> al veintinueve de junio; por tanto, si las demandas fueron presentadas el veintisiete y veintinueve de junio, resulta evidente su oportunidad<sup>13</sup>.

**37. Legitimación e interés jurídico.** En el caso, se tienen por colmados los requisitos, toda vez que quienes promueven el juicio lo hacen por propio derecho y ostentándose como ciudadanas indígenas<sup>14</sup>. De igual forma, en su escrito de demanda manifiesta que la sentencia controvertida le genera una afectación a su esfera de derechos.

**38.** La legitimación activa en el caso de comunidades indígenas se debe analizar de manera flexible, y considerando todas las particularidades tanto del caso en concreto como de la comunidad, como de la cadena impugnativa, debiendo evitar la exigencia de

---

<sup>11</sup> Visible a foja 735 del cuaderno accesorio único

<sup>12</sup> La citada notificación surtió efectos al día siguiente de su publicación, de conformidad con el artículo 393 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>13</sup> Lo anterior sin contar sábado veinticuatro y domingo veinticinco de junio al ser días inhábiles.

<sup>14</sup> Sirven de sustento las jurisprudencias 4/2012 y 12/2013 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**” y “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**”, consultables en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5 y 6, Número 10 y 13, 2012 y 2013, páginas 18 y 19, y 25 y 26, respectivamente, así como en el sitio oficial del TEPJF, a través de las ligas: <https://www.te.gob.mx> y <https://www.te.gob.mx>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

requisitos que dificulten el acceso a la justicia por parte de las y los justiciables<sup>15</sup>.

**39.** Lo anterior, obliga a tener un mayor cuidado en la aplicación de las reglas de procedencia, porque las personas integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real y efectivo a la jurisdicción del Estado<sup>16</sup>.

**40.** Es criterio de esta Sala Regional que, cuando integrantes de las comunidades indígenas aduzcan la afectación de un derecho político-electoral, aunque no hayan formado parte de la cadena impugnativa, el requisito de la legitimación debe ser flexible, es decir, los Tribunales lo deben de considerar al analizar asuntos relacionados con comunidades indígenas; y la flexibilidad de éstos debe estar implícita al momento en el que se estudia el caso en concreto.

**41.** En el caso, las promoventes no formaron parte de la cadena impugnativa, no obstante se ostentan como ciudadanas indígenas, por lo que este órgano jurisdiccional considera que, a partir de un análisis flexible de los requisitos procesales, ambas cuentan con legitimación activa para impugnar la sentencia emitida por el Tribunal local relacionada con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y

---

<sup>15</sup> Lo cual encuentra sustento en la razón esencial contenida en la jurisprudencia 27/2011, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE”**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18, así como en el sitio oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

<sup>16</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia 7/2013, de rubro: **“PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”** consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

afromexicanas respecto de las acciones afirmativas en materia de representación político-electoral.

42. Además, las actoras se adscriben indígenas y representantes de los pueblos y comunidades indígenas a los que pertenecen; lo cual se concede, por el reconocimiento de la representación de los intereses de las comunidades indígenas en cada una de sus integrantes<sup>17</sup>.

43. **Definitividad y firmeza.** Se satisfacen los requisitos, en virtud de que la sentencia controvertida es firme y definitiva a nivel local y, por tanto, apta para acudir a esta instancia federal para impugnarla. En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia esta Sala Regional realizará el estudio de fondo de la controversia planteada.

#### **SEXTO. Suplencia de la queja**

44. Previo al análisis de los argumentos expresados por la parte actora, cabe precisar que, al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General de Medios, este órgano jurisdiccional debe suplir las deficiencias en que hubieren incurrido la parte actora al externar sus conceptos de agravio, siempre y cuando estos puedan ser deducidos de los hechos narrados.

45. En consecuencia, se debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender, en cada caso, a lo que quiso decir

---

<sup>17</sup> Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 28/2014 de rubro: “**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS**”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 66, 67 y 68, así como en la página oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

la persona demandante y no a lo que expresamente dijo, con la finalidad de determinar, con mayor grado de aproximación, la verdadera intención de las personas enjuiciantes, ya que solo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral<sup>18</sup>.

**46.** Lo anterior en el sentido de que, en el juicio ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con las normas constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

**47.** Lo anterior, sin que la suplencia en la deficiencia de la deficiencia de los agravios, derivada del reconocimiento de la adscripción de la parte actora<sup>19</sup> y de la protección de los pueblos y comunidades indígenas, implique acoger favorablemente su pretensión, porque para ello se deben valorar los contextos fácticos y normativos, así como las pruebas del asunto que se resuelve.

---

<sup>18</sup> El criterio precedente, reiteradamente sostenido por este órgano jurisdiccional, ha dado origen a la Jurisprudencia 4/99, cuyo rubro es al tenor siguiente: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**” consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17, así como en la página oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

<sup>19</sup> Tesis **LIV/2015** de rubro “**COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN**” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 69 y 70, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

48. La suplencia de la queja es una herramienta de la cual debe disponer quien juzga para estar en aptitud de analizar un asunto, a pesar de la formulación incompleta o deficiente que se hubiese realizado de los argumentos respectivos, para no encontrarse limitado por una litis cerrada, en la cual se tendría que constreñir a lo alegado por las partes<sup>20</sup>.

49. Por lo mismo, cabe precisar, como ya lo definió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es incorrecto entender que sólo debe suplirse cuando ello favorezca a quien se le suple, pues para determinar si procede dicha figura tendría que examinarse previamente la cuestión relativa, lo que implicaría necesariamente haber realizado la suplencia. Por consiguiente, es suficiente que el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir, realizando el estudio correspondiente.

50. Lo anterior, en el entendido de que la suplencia de la deficiencia de los agravios lleva, en esencia, a examinar cuestiones no propuestas por la recurrente en sus agravios, que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean.<sup>21</sup>

### **SÉPTIMO. Estudio de fondo**

---

<sup>20</sup> Tesis Aislada 1a. CCCLI/2013 (10a.) de rubro, “**SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. NO ES VIOLATORIA DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS SOBRE LAS CUALES SE APLICA.**” Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 537, así como en el sitio electrónico oficial del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005142>

<sup>21</sup> Jurisprudencia 2a./J. 26/2008 de rubro “**SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES A QUIEN SE SUPLE.**” Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Marzo de 2008, página 242, así como en el sitio electrónico oficial del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf2.scjn.gob.mx>

## **I. Consideraciones de la responsable**

**51.** El Partido Acción Nacional presentó una demanda ante el Tribunal Electoral de Veracruz, a fin de impugnar los acuerdos por los que el OPLEV aprobó la realización de una consulta para implementar acciones afirmativas favorables para la participación política de los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas, así como la convocatoria de observadores de la misma.

**52.** De los argumentos del partido actor, el Tribunal responsable identificó como temas de agravio: a) la oportunidad para realizar la emisión o modificación normativa en materia electoral; b) la validez del acto administrativo; y c) el contenido de los acuerdos impugnados.

**53.** Previo al estudio de los agravios, el TEV consideró oportuno recapitular que a través de diversos medios de impugnación<sup>22</sup> ha vinculado al Congreso del Estado de Veracruz<sup>23</sup> a efecto de que realice las reformas necesarias, tanto a la Constitución local, como a la legislación secundaria, para implementar acciones afirmativas relacionadas con el ejercicio de derechos político-electorales de las personas indígenas y garantizar su derecho a la consulta previa e informada.

**54.** Al respecto, destacó que en la sentencia TEV-RAP-32/2020 vinculó, tanto al Congreso local, como al OPLEV, para que garantizaran el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas,

---

<sup>22</sup> TEV-RAP-32/2020, TEV-JDC-86/2021 y acumulados, TEV-JDC-570/2022 y resolución incidental TEV-JDC-570/2022 INC-1.

<sup>23</sup> En adelante, se podrá citar como Congreso local.





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

cuando se previeran medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

**55.** Luego, destacó que en distintas resoluciones de acciones de inconstitucionalidad<sup>24</sup>, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha vinculado al Congreso del Estado de Veracruz para que legisle sobre la participación política de las comunidades indígenas y afroamericanas, para lo cual, ha ordenado que se lleve a cabo la consulta previa e informada de sus integrantes.

**56.** De lo expuesto, el Tribunal local consideró que la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debe realizarse de manera previa a la emisión de una medida legislativa que sea susceptible de afectarles o beneficiarles, por lo que corresponde a un acto preparativo de naturaleza legislativa.

**57.** Por otra parte, advirtió que los acuerdos impugnados fueron emitidos por el Consejo General del OPLEV como un acto preliminar a la eventual emisión de lineamientos sobre la implementación de acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas, de cara al proceso electoral 2023-2024, en donde se renovará el Congreso local y la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado.

**58.** Después resaltó que, en los acuerdos controvertidos, la misma autoridad administrativa se arrogó la obligación de realizar la modificación normativa para la implementación de acciones afirmativas en favor de “grupos en condición de vulnerabilidad” y estableció mecanismos para realizar la consulta previa e informada

---

<sup>24</sup> Acciones de inconstitucionalidad 210/2020 y 241/2020 y sus acumuladas.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

correspondiente.

**59.** Para el Tribunal local lo anterior fue incorrecto, debido a que, en su consideración, el OPLEV solo puede realizar la actualización normativa en materia de acciones afirmativas para comunidades y pueblos indígenas, así como la consulta previa correspondiente, sí y solo sí se cumple la condición consistente en “hasta en tanto no se adopten medidas legislativas”, es decir, siempre y cuando el Congreso local no haya legislado en materia de acciones afirmativas en la normativa electoral de la entidad.

**60.** Al respecto, manifestó que el artículo 169, párrafo segundo del Código Electoral para el Estado de Veracruz establece que el proceso electoral ordinario inicia dentro de los primeros diez días de noviembre del año previo a la elección, por lo que el plazo de “noventa días previos al proceso electoral” establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal como límite para publicar las leyes electorales federales y locales, no había iniciado al momento en que se dictó la resolución impugnada; sino que tendría lugar a partir del tres de agosto del año en curso.

**61.** En ese entendido, el Tribunal local destacó que los acuerdos impugnados fueron emitidos el treinta y uno de mayo, es decir, antes del nonagésimo día previo al inicio del proceso electoral local 2023-2024; en un periodo donde aún es posible que se realicen modificaciones legislativas en materia de acciones afirmativas para la participación política de los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz.

**62.** Por lo expuesto, consideró que los agravios relacionados con la



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

oportunidad para realizar modificaciones en materia electoral eran infundados, al encontrarse en desarrollo el lapso indicado en el artículo 105 de la Constitución Federal para que el poder legislativo local emita o modifique la normativa aplicable en el proceso electoral 2023-2024 en Veracruz.

**63.** Luego, consideró que los agravios relacionados con requisitos de validez del acto administrativo sí eran fundados y suficientes para revocar los acuerdos impugnados.

**64.** Lo anterior, al considerar inexacto que al dictar la sentencia TEV-RAP-32/2020 hubiese vinculado al OPLEV para realizar la consulta previa de manera unilateral; en tanto que era cierto que el OPLEV extralimitó sus funciones, dado que al encontrarse en desarrollo el tiempo de oportunidad para que el Congreso local modifique la legislación a fin de incluir acciones afirmativas, corresponde a este la realización de la consulta correspondiente.

**65.** Al respecto, razonó que en la sentencia TEV-RAP-32/2020 vinculó de manera directa al Congreso local para que procediera a realizar la adaptación normativa en materia de participación política de personas indígenas y afroamericanas; por lo que, si bien vinculó al OPLEV para garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada, lo cierto es que, al manifestar “cada vez que prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente” fue porque se trató de una situación contingente.

**66.** En aquella ocasión el OPLEV emitió lineamientos para la implementación de acciones afirmativas debido a que existió una omisión por parte del Congreso local de legislar en dicha materia para

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

el proceso electoral 2020-2021, por haber resultado constitucionalmente imposible la reforma específica en virtud de la prohibición establecida en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto de la Constitución federal.

**67.** En ese orden, el Tribunal local señaló que la autoridad administrativa únicamente puede regular la participación política de las personas indígenas o afroamericanas mediante la implementación de acciones afirmativas, siempre y cuando no exista disposición en la ley electoral que así lo permita.

**68.** En ese contexto, advirtió que al momento de dictar su resolución, no se acreditaba alguna omisión legislativa, debido a que el Congreso local se encuentra en posibilidad jurídica y material de emitir las normas que regulen la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

**69.** Por tanto, razonó que la autoridad administrativa se extralimitó en sus atribuciones al emitir los acuerdos impugnados de manera primigenia, en el entendido de que sólo puede emitir lineamientos para implementar acciones afirmativas favorables para la participación política de las personas, única y exclusivamente en aquellos casos en que exista la necesidad de adoptar la medida ante la omisión de poder legislativo, lo que no ocurrió en el caso concreto.

**70.** Además, indicó que del contenido de las Gacetas Legislativas 90 y 91 del Congreso del Estado de Veracruz, se advierte que se enlistaron en el orden del día de las sesiones de fechas siete y diecinueve de junio, los siguientes dictámenes con proyecto de



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

Decreto:

- De las comisiones permanentes unidas de justicia y puntos constitucionales, y de asuntos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, dictamen con proyecto de Decreto que reforma el párrafo séptimo y que adiciona los párrafos octavo y noveno con el corrimiento del actual octavo al décimo, al artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- De la comisión permanente de derechos humanos y atención a grupos vulnerables, dictamen con proyecto de Decreto que reforma los artículos 2, fracción XI, y 4, párrafo primero, fracción III, de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- De las comisiones permanentes unidad de asuntos indígenas y de las comunidades afrodescendientes y de organización política y procesos electorales, dictamen con proyecto de Decreto que adiciona un capítulo IV BIS al Título Tercero del Libro Primero, con los artículos 17 BIS, 17 TER y 17 QUATER al Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**71.** Por lo que, a su consideración, era palpable que las y los integrantes del Congreso del Estado de Veracruz, se encuentran realizando actos tendientes para legislar en materia de participación política de los pueblos y comunidades vulnerables de la entidad, lo que reforzaba que no existe omisión legislativa.

**72.** Aunado a que el diecinueve de junio del año en curso, se aprobó el Decreto por el que se realizaron modificaciones legislativas para que los pueblos y comunidades afromexicanas e indígenas puedan elegir representantes ante los ayuntamientos; lo que invocó como hecho notorio.

**73.** En ese sentido, determinó que al ser fundados los agravios sobre la invalidez de los actos administrativos impugnados, era innecesario continuar con el análisis de los agravios relacionados con su contenido.

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

74. Por tanto, por mayoría de votos del pleno del TEV, se revocaron los acuerdos OPLEV/CG066/2023 y OPLEV/CG067/2023.

**II. Pretensión y resumen de agravios**

75. De las demandas que integran los expedientes, se advierte que las actoras solicitan a este Tribunal que revoque la sentencia del TEV-RAP-8/2023, para que se renueven los efectos de los acuerdos OPLEV/CG066/2023 y OPLEV/CG067/2023 que fueron revocados.

76. Para ello, se duelen principalmente porque consideran que la sentencia reclamada hace nugatorio su derecho a que se implementen acciones afirmativas favorables para la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, así como el derecho de sus integrantes a que se les consulte de manera informada y previa a su emisión.

77. Al respecto, en suplencia de la queja, se advierte que señalan como agravios:

**a) Demanda del SX-JDC-202/2023**

- Considera que la sentencia se encuentra indebidamente fundada y motivada, porque no se le indicó un plazo al Congreso Local a fin de que emita las acciones afirmativas favorables a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz.
- Que no se tomó en cuenta que el Decreto 479 del Congreso Local, si bien establece medidas de participación política de



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas, sólo es para la elección de representantes ante los ayuntamientos, no para los cargos que se eligen en el proceso electoral 2023-2024 en Veracruz.

- Que si bien en la sentencia del TEV-RAP-32/2020 vinculó al Congreso local para que legislara en la materia, la misma no había tenido cumplimiento, por lo que las acciones implementadas por el OPLEV sí son necesarias.
- Que en la sentencia del TEV-RAP-32/2020 no se estableció que para emitir acciones afirmativas el OPLEV debiera actuar de manera escalonada, por fases o plazos en conjunto con el Congreso local; por lo que los acuerdos revocados sí se ajustaban a las funciones del OPLEV, sin que fuera necesario que esperara hasta la actuación del poder legislativo de Veracruz.
- Que la sentencia es incongruente, porque refiere por una parte que el OPLEV extralimitó sus facultades al emitir los acuerdos revocados, pero reconoce que sí podrá emitir acciones afirmativas en caso de que, para el tres de agosto, el Congreso local no hubiera legislado en la materia.
- Que la sentencia deja el estado de cosas en una situación en que ya no sería posible realizar modificaciones sustanciales al proceso electoral, una vez llegado el tres de agosto, con motivo de la prohibición del artículo 105 de la Constitución Federal.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

- Que no se tomó en consideración que la consulta organizada por el OPLEV no implica la implementación de alguna regla o norma en el próximo proceso electoral, sino sólo la entrevista a los pueblos y comunidades indígenas sobre el tema.
- Que el OPLEV sí se encuentra facultado para realizar la consulta previa de conformidad con lo resuelto en el expediente TEV-RAP-32/2020.
- Que ante la omisión vigente del Congreso local, se debe establecer una temporalidad para que legisle en la materia, con oportunidad para que las acciones afirmativas sean implementadas en el proceso electoral 2023-2024.
- Que es necesario implementar acciones afirmativas en los reglamentos del OPLEV o la legislación atinente, de cara el proceso electoral 2023-2024.
- Finalmente, solicita que la sentencia que se emita sea traducida a los trece idiomas originarios de Veracruz.

**b) Demanda del SX-JDC-2021/2023**

- Que el Tribunal local debió desechar la demanda del PAN, al carecer de interés jurídico, toda vez que los acuerdos revocados no contenían alguna medida que le pudiera causar alguna afectación.
- Que desde la sentencia del TEV-RAP-32/2020 se ordenó que al concluir el proceso electoral en curso (2020-2021) se debía





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

legislar en materia de acciones afirmativas para los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz; que dicho proceso concluyó en diciembre del año dos mil veintidós con la última sentencia que se emitió al respecto; por lo que, ante la omisión del Congreso local, era válido que el OPLEV implementara acciones para su cumplimiento.

- Que en la sentencia del TEV-RAP-32/2020 no se especificó la forma en que las autoridades vinculadas (OPLEV y Congreso local) debían de actuar para que se llevara a cabo la consulta necesaria para realizar la modificación normativa correspondiente.
- Que se dejó de juzgar con perspectiva intercultural, al omitir que ya habían sido convocados los pueblos y comunidades indígenas, iniciándose los actos y gestiones necesarias para trasladarse a las sedes aprobadas, a pesar de encontrarse a horas de distancias de sus comunidades.
- Que en la Gaceta 242 del Congreso local se determinó que el OPLEV debía tomar las medidas que estimara necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo de las comunidades afromexicanas e indígenas, donde deberá emitir lineamientos que garanticen su participación política; lo cual, se estaba realizando con los acuerdos revocados.
- Que se dio valor probatorio pleno a las documentales supervenientes que aportó el PAN, en el sentido de que acreditaban el actuar del Congreso Local encaminado a legislar en materia de derechos político-electorales de los

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

pueblos y comunidades indígenas, cuando ello no prueba que va a emitir medidas afirmativas para la postulación de candidaturas antes del nonagésimo día previo al inicio del proceso electoral.

- Que se considera que con la consulta que se realice en cumplimiento a las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas, se dará cumplimiento a lo resuelto en el expediente TEV-RAP-32/2020, cuando el Protocolo para el proceso de dicha consulta, indica que es en cumplimiento a una sentencia de la Corte, no así del Tribunal Electoral de Veracruz.

**78.** Mismos que se advierte, se relacionan con las temáticas siguientes:

- a) Incongruencia de lo resuelto en el TEV-RAP-8/2023 y lo resuelto en el TEV-RAP-32/2020.
- b) Inconformidad con lo resuelto en el TEV-RAP-8/2023.
- c) Falta de perspectiva intercultural.
- d) Vulneración del derecho a la consulta previa.

**79.** En esa tónica, los agravios serán atendidos en el orden de las temáticas apuntadas, sin que tal metodología cause perjuicio a la parte actora, debido a que será analizada la totalidad de sus agravios.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Acorde con el criterio sostenido en la jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”; consultable en la página de internet de este Tribunal Electoral: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

### III. Posición de la Sala Regional

**80.** Los agravios son **infundados**, al haber sido correcta la interpretación del Tribunal responsable sobre la facultad originaria del poder legislativo para realizar modificaciones a las reglas de los procesos electorales, hasta los noventa días previos a que den inicio; así como en lo relativo a que, al momento que se resuelve, sigue transcurriendo la oportunidad del H. Congreso del Estado de Veracruz para realizar modificaciones legislativas en materia electoral.

**81.** Lo anterior, al tenor de las consideraciones, razones y motivos que se exponen a continuación.

#### **a) Incongruencia de lo resuelto en el TEV-RAP-8/2023 y lo resuelto en el TEV-RAP-32/2020**

**82.** Los agravios relacionados con una posible incongruencia entre lo resuelto por el Tribunal responsable en el TEV-RAP-32/2020 y el TEV-RAP-8/2023, son **infundados** debido a que el criterio relativo a que las modificaciones legales relacionadas con el ejercicio de derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas le corresponde originariamente al Congreso local, sí es homogéneo en ambas resoluciones; además de que ya ha sido confirmado por esta Sala Regional.

**83.** En efecto. El acuerdo OPLEV/CG152/2020, que fue confirmado en el TEV-JDC-32/2020, fue dictado el dieciséis de octubre del año dos mil veinte, bajo la inteligencia de que las reformas a la Constitución y al Código Electoral de Veracruz que fueron emitidas en los Decretos 576 y 580 del Congreso local, habían

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

modificado el momento de inicio del proceso electoral al mes de enero del año de la elección.

**84.** En dicho acuerdo, se razonó la viabilidad de implementar acciones afirmativas en el proceso electoral que se celebraría en el año dos mil veintiuno, al tomar en consideración que el artículo 105 de la Constitución Federal prohíbe realizar modificaciones legales antes del nonagésimo día anterior al inicio de algún proceso electoral, y que a ese momento el Congreso de Veracruz no había emitido alguna medida afirmativa específica para regular con certeza la participación político-electoral de personas jóvenes, así como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

**85.** Al respecto, en el acuerdo también se tomó en consideración que las reformas realizadas en los Decretos 576 y 580, si bien tocaron temas relacionados con el ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, no establecieron medidas específicas, en tanto que la última modificación legal en la materia, realizada el primero de octubre de esa anualidad, tampoco abordó el tema de la participación y representación indígena para los cargos de elección popular.

**86.** En consecuencia, al no existir medidas que permitieran que el OPLEV garantizara el deber de los partidos políticos de incentivar la participación de las personas jóvenes, así como de incluir a las personas indígenas en el ejercicio de sus derechos de participación y representación política, en el acuerdo comentado se aprobaron los “Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2021 en el Estado de



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

Veracruz”; donde se establecieron cuotas específicas como parámetros mínimos de inclusión para cada grupo vulnerable, por tipo de elección.

**87.** En contra de dicho acuerdo, el PAN promovió un recurso de apelación local, donde argumentó que el OPLEV extralimitó sus facultades, además de incumplir con la obligación de no modificar las reglas del proceso electoral, desde los noventa días previos a su inicio, hasta su conclusión.

**88.** El Tribunal local, antes de estudiar los agravios, tomó en consideración que al momento de adoptar su resolución (cuatro de diciembre de dos mil veinte) ya se habían resuelto las acciones de inconstitucionalidad 148/2020 y 421/2020, donde dejó sin efectos las reformas realizadas a través de los Decretos 576 y 580, al tiempo que ordenó la reviviscencia de la legislación previa.

**89.** Al respecto, razonó que tal situación no era impedimento para la subsistencia de las medidas adoptadas por el OPLEV, dado que no se habían sustentado radicalmente sobre alguna de las normas que quedaron sin efectos por las decisiones de la SCJN, sino que, precisamente, habían sido emitidas ante la ausencia de reglas específicas con base en los derechos que ambos grupos vulnerables ya tenían reconocidos en la Constitución de Veracruz y el Código Electoral local.

**90.** Luego, consideró que los agravios del PAN eran infundados, ya que la obligación de emitir las reformas a la legislación electoral antes del nonagésimo día previo al inicio de un proceso electoral, así como la prohibición de realizar modificaciones legales sustanciales,

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

establecidas en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, están dirigidas a los diferentes poderes legislativos; situación que, en el caso controvertido, ya había sido superada por la omisión del Congreso del Estado de Veracruz en emitir medidas específicas para garantizar los derechos de los grupos que integran las personas jóvenes e indígenas.

**91.** En ese contexto, razonó que el OPLEV no había extralimitado sus funciones, ya que contaba con facultades para regular el ejercicio de sus funciones, como en el caso, vigilar que los partidos políticos cumplieran con sus obligaciones en el registro de candidaturas, así como la garantía de los derechos ya reconocidos en la Constitución y el Código local.

**92.** Al respecto, precisó que era importante que el OPLEV se hubiera limitado a establecer las medidas que serían exigibles en el proceso electoral en preparación, ya que la atribución de modificar las reglas de los procesos electorales corresponde originariamente a los Congresos que ejercen el poder legislativo, resultando viable que las autoridades administrativas emitan lineamientos sólo cuando se justifique la necesidad ante la omisión legal; como ocurrió en ese caso.

**93.** Además, consideró que no se vulneraban los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, ya que los derechos traducidos a medidas afirmativas, estaban reconocidos en el marco legal aplicable, aunque no de manera instrumental, por lo que los Lineamientos no implicaban una modificación sustancial al contenido de las leyes que no habían sido emitidas; por lo que concluyó que el OPLEV había actuado en el marco de sus facultades



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

reglamentarias.

94. Por lo mismo, estimó que las medidas aprobadas por el OPLEV no transgredían el mandato de no realizar modificaciones legales sustanciales durante el proceso electoral, al tratarse de normas complementarias al marco legal aplicable.

95. Sin embargo, al denotar la inexistencia de normativa específica sobre la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política del Estado de Veracruz, razonó que eran necesarias las medidas que se transcriben a continuación:

*269. En virtud de ello, este órgano jurisdiccional considera necesario vincular a la Legislatura del Estado de Veracruz para que de acuerdo a su agenda legislativa y a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral, realice la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como que armonice la Constitución de Veracruz y la legislación interna, a la Constitución federal y los tratados internacionales en materia de derechos indígenas.*

*270. Para lo anterior, deberá garantizar su acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular.*

*271. Esto, sin que pase desapercibido que cuando se prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se les debe involucrar en lo posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, apartado B, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 6, del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.*

*272. Para lo cual, se vincula tanto al OPLEV como el Congreso del Estado de Veracruz, para que garanticen el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.*

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

96. En consecuencia, en el resolutivo SEGUNDO de dicha resolución se dictó:

*SEGUNDO. Se vincula al Organismo público Local Electoral y al Congreso, ambos del Estado de Veracruz, en términos del considerando que precede*

97. Al respecto, cabe precisar que esta Sala Regional confirmó la sentencia del Tribunal local al resolver 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 emanan de una interpretación progresiva del marco nacional, internacional y local, aunado a que encuentran sustento en el principio de igualdad material y no discriminación

98. Ahora bien, en la resolución del TEV-RAP-8/2023, se impugnaron los acuerdos OPLEV/CG66/2023 y OPLEV/CG67/2023, porque el PAN consideró que el OPLEV había extralimitado el ejercicio de sus funciones al aprobar actos encaminados a establecer medidas afirmativas favorables para la participación política de las personas indígenas de la entidad, en tanto que el Congreso local se encuentra aún en oportunidad de realizar modificaciones legislativas, aunado a que no compartía los parámetros de la consulta instrumentada por la autoridad administrativa.

99. Al respecto, el Tribunal local sustancialmente recuperó la tesis expuesta en el TEV-RAP-32/2020 y explicó que la atribución de establecer las reglas de los procesos electorales en la legislación





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

atinente, para cumplir con el principio de certeza y legalidad, corresponde al poder legislativo, en el caso, al Congreso del Estado de Veracruz.

**100.** Asimismo, que en el artículo 105 de la Constitución Federal, la obligación de emitir las reformas legales en materia electoral implica el rango de oportunidad con que cuentan los Congresos para realizar cambios en la legislación vigente que será aplicada en los procesos electorales; como en el caso, el proceso electoral 2023-2024 que, de conformidad con el artículo 169 del Código local, debe iniciar en los primeros diez días del mes de noviembre previo al año de la elección.

**101.** Al respecto, razonó que ante dicho panorama, el plazo de veda legislativa tendría inicio el tres de agosto del año en curso, 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, que justificara que el OPLEV adoptara medidas unilaterales para la implementación de acciones afirmativas en favor de la participación política y representación de las personas indígenas y afroveracruzanas de la entidad.

**102.** En ese sentido, se hizo cargo de que en la resolución del TEV-RAP-32/2020, al igual que en otras sentencias relacionadas con la inclusión de grupos vulnerables en el ejercicio de sus derechos político-electorales, había vinculado al Congreso del Estado de Veracruz a que legislara en la materia, de manera que adecue la legislación local a los parámetros de regularidad de la Constitución Federal; pero destacó que aún se encontraba en posibilidad temporal de realizar las adecuaciones necesarias en ejercicio de sus atribuciones.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

**103.** Así, precisó que la vinculación que le realizó al OPLEV para que garantizara la consulta previa e informada de los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas, antes de la emisión de alguna medida legislativa que sea susceptible de afectarles, no le dotaba de atribuciones para sustituir con sus facultades reglamentarias, la vinculación que se realizó en primer orden al Congreso del Estado de Veracruz.

**104.** Por tales motivos, consideró que los agravios del PAN relacionados con la extralimitación de facultades del OPLEV eran fundados, dada la temporalidad en que habían sido aprobados los actos que, materialmente, estaban encaminados al establecimiento de medidas afirmativas aplicables en el proceso electoral 2023-2024, cuando el Congreso de Veracruz se encuentra en aptitud de realizar las modificaciones legislativas que considere necesarias.

**105.** Al respecto, abonó que de manera superveniente, el PAN había allegado las gacetas de las sesiones de los días siete y nueve de junio del año en curso del Congreso local, de donde se advertía la inclusión en el orden del día de diferentes propuestas de modificación legislativa relacionadas con el ejercicio de derechos de las personas afroamericanas e indígenas en la entidad.

**106.** Sin embargo, razonó que si al tres de agosto no se ha emitido la normativa relacionada con el ejercicio de derecho político electorales de los pueblos y comunidades indígenas en Veracruz, el OPLEV podrá ejercer sus facultades reglamentarias para la implementación de acciones afirmativas en su favor, para el proceso electoral local ordinario 2023-2024, exclusivamente, para lo cual, se deberá tomar en cuenta a los representantes de los pueblos y



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

comunidades indígenas y afroamericanas, inclusive desde la etapa de planeación y preparación de la consulta previa e informada.

**107.** Como se advierte, los agravios en los que las actoras exponen una incongruencia entre lo resuelto en el TEV-RAP-32/2020 y el TEV-RAP-8/2023 que se revisa, son **infundados**, al ser incierta la contradicción acusada, en tanto que se advierte que el Tribunal responsable sostiene el mismo criterio en las dos resoluciones: Corresponde al Congreso del Estado de Veracruz el realizar modificaciones legislativas en materia electoral, lo que incluye las medidas afirmativas para garantizar el ejercicio de derechos de grupos vulnerables en la postulación de candidaturas; en tanto que, corresponde al OPLEV el ejercer su facultad reglamentaria para establecerlas, sólo cuando se advierta que iniciado el periodo de veda legislativa, persiste alguna laguna instrumental de derechos previamente reconocidos.

**108.** Además, es **infundado** el agravio en que las actoras se duelen de que el Tribunal local revocara los acuerdos del OPLEV al estimar que había extralimitado sus facultades, en tanto que le permite realizar la consulta y emitir las acciones afirmativas en caso de que, para el tres de agosto, el Congreso local no haya emitido la reforma correspondiente.

**109.** Lo anterior, ya que del análisis de la sentencia reclamada, se advierte que el Tribunal local no determinó que el OPLEV careciera de facultades para ejercer su facultad reglamentaria con el objeto de establecer medidas afirmativas, procurando la inclusión de las representaciones de los pueblos y comunidades indígenas desde los actos preparativos de la consulta correspondiente, sino que, en el caso

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

concreto, aún no se justificaba tal actuación, debido a que se encuentra en curso la oportunidad del Congreso local de emitir reformas a la legislación electoral vigente.

**110.** En ese sentido, no se advierte que el Tribunal responsable incurra en contradicción o incongruencia al delimitar el espacio temporal en que resulta necesario, idóneo y proporcional que el OPLEV ejerza su facultad reglamentaria para subsanar la instrumentación de derechos reconocidos en la legislación aplicable, hasta que se acredite la imposibilidad legislativa de subsanar la laguna correspondiente; lo que en el caso ocurriría hasta los primeros días del mes de agosto del año en curso.

**111.** Ahora bien, como señala la actora, del análisis de la sentencia del TEV-RAP-32/2020, efectivamente se advierte que el Tribunal local reconoció que el OPLEV se encuentra en aptitud de realizar consultas previas e informadas; pero de la transcripción realizada, se desprende con claridad que en dicha sentencia se vinculó directamente al Congreso local para que legislara los mecanismos de inclusión de las personas afromexicanas e indígenas, garantizando la consulta previa e informada correspondiente; para lo cual, vinculó tanto al OPLEV como al mismo Congreso a que realizaran la consulta, “cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente”.

**112.** En ese sentido, son **infundados** los agravios en los que se sostiene que en la sentencia de referencia no se estableció la relación o forma de actuar derivada de la vinculación de las autoridades legislativa y ejecutiva, ya que de su literalidad se desprende que la vinculación fue en un primer orden al Congreso del Estado de



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

Veracruz, para que emitiera modificaciones legislativas, en tanto que la participación del OPLEV se indicó para realizar la consulta previa e informada encaminada a la previsión de medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas de la entidad.

**113.** Lo que no implica por sí mismo que el OPLEV se encuentre supeditado al actuar del Congreso local para realizar una consulta encaminada al ejercicio de su propia facultad reglamentaria. Sino que, en lo que respecta al dictado de la sentencia TEV-JDC-32/2020, la interpretación de la vinculación de ambas autoridades sí se encontraba encaminada a la emisión de medidas legislativas que son competencia exclusiva del poder legislativo.

**114.** Del criterio sostenido por el Tribunal local, que en su momento fue confirmado por esta Sala Regional, se desprende que en el artículo 105 de la Constitución Federal se indica la división abstracta de los tiempos en que los poderes legislativos pueden realizar modificaciones a las leyes electorales, a través de tres reglas: 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 noagésimo día previo al siguiente proceso electoral, los Congresos pueden realizar modificaciones legislativas en la materia.

**115.** En ese entendido, 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

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

contempladas en la legislación local, efectivamente se trataba de un acto encaminado a la aprobación de un instrumento que rebasaría los límites de la facultad reglamentaria<sup>26</sup> del OPLEV, al incluir aspectos novedosos a la normativa aplicable, cuando aún existe oportunidad de que el poder legislativo emita medidas a las que, a la postre, tendría que adecuar sus lineamientos.

**116.** Lo anterior, ya que la función constitucional de los Organismos públicos locales electorales es el de organizar las elecciones de las entidades federativas<sup>27</sup>, 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.

**117.** Esto, en el entendido de 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 de la Constitución Federal, mismas a las que tendría que adecuarse el OPLEV en acatamiento a los límites de sus facultades.

**118.** De lo expuesto, se obtiene que el OPLEV sí puede emitir

---

<sup>26</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2007 de rubro “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515, así como en el sitio electrónico oficial del SJF: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172521>

<sup>27</sup> De conformidad con el artículo 41, Base V de la Constitución Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

lineamientos que instrumenten derechos previamente reconocidos, lo que, en el caso de las personas pertenecientes a pueblos afroamericanos e indígenas, implica la procuración de su consulta previa e informada, pero sólo cuando se acredite que ha fenecido la oportunidad de que tales medidas se incluyan en el marco jurídico de un proceso electoral a través de la modificación legislativa correspondiente.

**119.** Así, resulta evidente que en el tiempo que el Congreso local sí pueda hacer la modificación legislativa que regule la participación político-electoral de las personas afroamericanas e indígenas, al OPLEV le corresponde coadyuvar en la realización de la consulta previa e informada que implemente el poder legislativo en ejercicio de sus atribuciones y presupuesto; caso distinto de la consulta que le correspondería realizar, en caso de que se justifique la necesidad de subsanar alguna laguna instrumental de derechos previamente reconocidos en la legislación aplicable.

**120.** De allí que esta Sala Regional comparte que en la sentencia del TEV-JDC-32/2020, no se vinculó a que el OPLEV emitiera lineamientos, ni a que realizara una consulta independiente al actuar del Congreso local, sino que, por el contrario, en la misma se vinculó directamente al Congreso del Estado de Veracruz para que legislara y adecuara la normativa local al marco de regularidad indicado en la Constitución Federal; por lo que la vinculación indicada al OPLEV en dicha sentencia, fue para la coadyuvancia a las labores del poder legislativo.

**121.** Por lo expuesto, los agravios relativos a una supuesta incongruencia del Tribunal local entre lo sostenido y ordenado en el

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

TEV-RAP-32/2020 y lo resuelto en el juicio que se revisa, se consideran **infundados**.

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

**122.** Ahora, respecto a los agravios donde la parte actora se duele de que el Tribunal local decidiera que los acuerdos impugnados eran inválidos porque el Congreso local se encuentra en oportunidad de legislar en la materia son, a su vez, **infundados**.

**123.** De los artículos 41, Base V, y 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal se advierte que la regulación de la función electoral de las autoridades administrativas se encuentra reservada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en tanto que, del artículo 41, Base IV, de la misma Constitución, establece que los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidaturas, así como las reglas para las campañas y precampañas electorales, también se encuentran reservadas a la legislación.

**124.** Por otra parte, el artículo 35 de la Constitución Federal, reconoce el derecho al voto de la ciudadanía mexicana, supeditando su ejercicio a los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; en tanto que la Base IV del artículo 116 de la misma Constitución Federal, define los contenidos que deben incluir las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, con el acápite de que deberán garantizarse de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales.

**125.** Al respecto, en los incisos j), k) y p), de la Base IV del artículo 116 de la Constitución en cita, se indica que las reglas aplicables a los





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

procesos de selección y registro de candidaturas de partido e independientes, relacionadas con las elecciones de la gubernaturas, las diputaciones y los ayuntamientos, debe incluirse en la legislación y la Constitución de las entidades federativas.

**126.** Por su parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz, en sus artículos 19 y 66 indica que la legislación local reconocerá las disposiciones de la normativa general federal y normará los aspectos de competencia local, en materia de partidos políticos, precampañas y campañas electorales, así como la función administrativa electoral.

**127.** De lo anterior, se advierte que tanto en la Constitución Federal, como en la del Estado de Veracruz, se establece reserva de ley por cuanto hace a las reglas relativas al registro de las candidaturas de los cargos locales de elección popular, tanto postuladas por los partidos políticos, como las candidaturas independientes.

**128.** En tanto que, del considerando 12 del acuerdo OPLEV/CG066/2023, se advierte que el objeto de la consulta a realizar por la autoridad administrativa local era el dictado de medidas afirmativas favorables a las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, en el registro de candidaturas.

**129.** Luego, del considerando 13 del mismo acuerdo, se advierte que el objeto específico de la consulta a realizarse, era contar con insumos para elaborar los lineamientos que permitirán la regulación de acciones afirmativas a implementar en los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025.

**130.** En esa tónica, el OPLEV razonó que para poder emitir lineamientos en materia de acciones afirmativas en el registro de

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

candidaturas, debía realizar una consulta previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Veracruz.

**131.** Dicha consulta tendría siete etapas: 1. Preparatoria; 2. Informativa; 3. Deliberativa; 4. Consultiva; 5. Sistematización de datos; 6. Presentación de resultados; y 7. Efectos. De las cuales, la informativa tendría lugar los días 24 y 25 de junio, la consultiva el 1 y 2 de julio, los resultados se tendrían el 28 de julio, y en la etapa de efectos, se previno la emisión de Lineamientos en el lapso de “julio-agosto”.

**132.** Como se advierte, el programa de consulta del OPLEV tendría aplicación a lo largo de un mes y, en su consideración, permitiría emitir lineamientos para establecer medidas afirmativas para la inclusión de personas afroamericanas e indígenas en el registro de candidaturas, tanto en el proceso electoral 2023-2024, como en el proceso 2024-2025, a más tardar, en el mes que concluye el plazo para realizar modificaciones legislativas al Código Electoral.

**133.** Sin embargo, del análisis realizado a los artículos 105 de la Constitución Federal y la reserva de ley que existe en dicha Constitución y en la Constitución local, en lo que respecta al registro de candidaturas, resulta evidente que la emisión de los acuerdos del OPLEV fueron emitidos en una temporalidad donde le corresponde aún al Congreso local, por la voluntad política de la representación que integra, el establecer las reglas relativas al registro de candidaturas.

**134.** Asimismo, que prevenía la realización de etapas en el periodo que el Congreso del Estado de Veracruz podría modificar el



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

reconocimiento de los derechos que informaría el OPLEV en el mes de junio, o establecer medidas legislativas distintas a las que expresen y deliberen las personas consultadas durante el mes de julio, o incluso emitir reformas legislativas concluida la consulta pero antes de que se informara de los resultados, o hasta emitir modificaciones legislativas distintas a las que aprobara el OPLEV a través de sus lineamientos.

**135.** En ese orden, los acuerdos controvertidos en la instancia local dieron inicio al ejercicio de una función reglamentaria del OPLEV que debe acotarse a la legislación local vigente, que por el momento no establece medidas afirmativas en favor de las personas afroamericanas e indígenas de Veracruz, pero se encuentra en el periodo donde puede ser modificada por el poder legislativo; lo cual debe ser respetado en un sano ejercicio de la división de poderes que caracteriza a los gobiernos democráticos y se define tanto en el artículo 41, como en el 116 de la Constitución Federal.

**136.** Así, además de extralimitar sus funciones al arrogarse una facultad que corresponde constitucionalmente al Congreso local<sup>28</sup>, el OPLEV estableció el desarrollo de las etapas de su consulta en un periodo donde no existe certeza sobre las decisiones que legítimamente puede adoptar el poder legislativo del estado de Veracruz.

**137.** Por lo expuesto, se considera correcto que el Tribunal local determinara que los acuerdos por los que se aprobaron las etapas y el objeto de la consulta, y la convocatoria a observadores de la misma,

---

<sup>28</sup> Similar criterio se sostuvo en la sentencia del SUP-RAP-116/2020.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

por el momento en que fueron emitidos, carecieran de validez al escapar de las funciones administrativas del OPLEV.

**138.** Las acciones afirmativas se definen como medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, que tienen por objeto 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.

**139.** En ese tenor, abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. Así, la determinación de una acción afirmativa dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr; siendo las más conocidas, las políticas de cuotas o cupos.<sup>29</sup>

**140.** Asimismo, se ha reiterado que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica de 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.

**141.** Al respecto se han identificado como sus características, ser:

---

<sup>29</sup> Jurisprudencia 11/2015 de rubro “ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15, y en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.<sup>30</sup>

**142.** En específico, en lo referente a las acciones afirmativas indígenas, este Tribunal Electoral ha definido que tienen por objeto que las personas pertenecientes a dichos grupos tengan la oportunidad de acceder a cargos de elección popular; y que, al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, generan un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población; con el objeto de aumentar la representación indígena.<sup>31</sup>

**143.** Asimismo, que las acciones afirmativas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, se deben cumplir por fórmulas integradas por personas pertenecientes a un mismo grupo beneficiado.<sup>32</sup>

**144.** De lo expuesto, se obtiene que las acciones afirmativas son

---

<sup>30</sup> DE conformidad con la jurisprudencia 30/2014 de rubro “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETO DE SU IMPLEMENTACIÓN” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12, y en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

<sup>31</sup> De conformidad con la tesis XXIV/2018 de rubro “ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR” consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25, y en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

<sup>32</sup> Tesis III/2023 de rubro “ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD”, pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

medidas que pueden afectar el ejercicio de derechos de participación política de personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, al tener por objeto la modulación de cuotas o formulas reservadas en su beneficio, en el registro de candidaturas a cargo de las autoridades administrativas electorales. Al ser la manera en que puede garantizarse que aumente su representación política.

**145.** Sobre el tema, se explicó previamente en esta resolución, que existe reserva de ley para que sean los Congresos de las entidades federativas quienes legislen en materia de registro de candidaturas; por lo que, les corresponde originariamente concentrar los acuerdos de la representación popular, sobre las cuotas o formas en que se reservarán o procurarán las candidaturas de fórmulas integradas por personas que se adscriban indígenas o afromexicanas.

**146.** Lo cual, no excluye de 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 en comento.

**147.** Sin embargo, este Tribunal Electoral ya ha establecido en jurisprudencia, que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas, para ser ejercida de manera fundada y motivada, como se indica en el artículo 16 de la Constitución Federal, debe cumplir con dos condiciones: 1. para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley; 2. la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

reguladas.<sup>33</sup>

**148.** En el Código Electoral local, en su artículo 108, fracción II, establecen que el OPLEV cuenta con facultades para expedir reglamentos necesarios para su buen funcionamiento; en tanto que los artículos 173, 175 y 177 refieren la competencia de dicha autoridad para realizar el registro de candidaturas de partidos políticos e independientes.

**149.** Por tanto, se cumple con el primer requisito para que el OPLEV pueda emitir reglamentos sobre el registro de candidaturas; lo que implica también la posibilidad de definir reglas atinentes al registro de candidaturas, sin que pueda contener más posibilidades o imponer limitantes distintas a las de la propia ley que va a instrumentar (respondiendo las preguntas que, quien, donde y cuando).

**150.** Así, el principio de jerarquía normativa y reserva de ley, imponen límites a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas; de manera que, hasta en tanto no se actualice una omisión por parte del Congreso local, de establecer las medidas (qué, quién, dónde y cuándo), para garantizar el derecho de participación que ya se encuentra reconocido para las personas indígenas y afroamericanas en la Constitución del Estado de Veracruz, al OPLEV le corresponde acatar, interpretar y aplicar la normativa vigente; en su caso, reglamentarla para definir con certeza el ejercicio de sus funciones, pero no puede rebasarla.

---

<sup>33</sup> Jurisprudencia 1/2000 de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA” consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17, y en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

**151.** Lo anterior, justifica que por los límites propios de la facultad reglamentaria, el OPLEV deba ser respetuoso de la oportunidad legislativa que concede el artículo 105 de la Constitución Federal en materia electoral; pero también, que pueda subsanar la omisión legislativa necesaria, si subsisten las relaciones sociales que requieren ser reguladas, ya que no existiría algún contenido normativo que pudiera modificarse o alterarse.

**152.** Al respecto, resulta imprescindible precisar que la reserva de ley, así como la limitación establecida en el artículo 105 de la Constitución Federal para realizar modificaciones legislativas, es distinta a la facultad reglamentaria que puede ejercer el OPLEV.

**153.** En efecto, las modificaciones legislativas pueden establecer mecanismos de participación para diferentes procesos electorales, con efectos generales, por lo que se establecen plazos específicos para su realización en materia electoral, debido al principio de certeza que permite la autenticidad y libertad del voto; así, la veda de los noventa días previos, permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizar en abstracto si el procedimiento o el contenido de alguna modificación es válido o no, antes de que inicie el proceso electoral para la que fue publicada.

**154.** En esa tónica, los acuerdos políticos expresados en leyes, pueden ser emitidos en cualquier momento, de manera abstracta para diferentes situaciones jurídicas.

**155.** En tanto 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 las cuotas o





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

reserva de candidaturas, mucho menos de manera general para procesos de organización futura; máxime cuando no está integrado por la representación de la voluntad política del electorado, depositada para tal efecto en el poder legislativo,.

**156.** Así, el OPLEV no podría emitir reglamentos que rebasen la situación de normas que aún no le corresponden aplicar, toda vez que no ha iniciado el proceso electoral en que, a falta de leyes específicas, se acredite la necesidad de que dé a conocer con certeza, a través de algún lineamiento, las acciones afirmativas que implementará para cumplir con su deber de procurar los derechos humanos reconocidos en la normativa de su competencia.

**157.** Máxime, porque al momento que aprobó los acuerdos revocados por el tribunal responsable, así como las etapas en que se pretendía desarrollar, no se acreditaba aún la omisión legislativa que justificara, tanto que el OPLEV ejerciera su facultad reglamentaria, como que se consultara el parecer de las personas indígenas y afroamericanas de Veracruz, sobre medidas afirmativas que le corresponde aún establecer al Congreso de Veracruz.

**158.** Lo anterior, ya que la consulta previa e informada, es una etapa necesaria<sup>34</sup> para que algún acto legislativo o administrativo que pueda afectar los derechos de la personas integrantes de pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas, pueda ser válido; y en ese entendido, implica el inicio del ejercicio de una atribución que, sólo

---

<sup>34</sup> 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” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

se justifica en la competencia del OPLEV, cuando se acredita una omisión legislativa en la materia.

**159.** De conformidad con lo explicado, se comparte la determinación impugnada, en el sentido de que el OPLEV rebasó los límites de su facultad reglamentaria, porque al aprobar la realización de una consulta con el objeto de definir y establecer medidas afirmativas relacionadas con el registro de candidaturas, puso en marcha un mecanismo para regular el ejercicio de funciones que aún pueden ser establecidas por el poder legislativo local.

**160.** Por ello, también es importante que la autoridad administrativa sea respetuosa de la oportunidad y certeza con que se pueda realizar la consulta que sería necesaria para que el Congreso de Veracruz pueda definir reglas de participación específica de las persona indígenas y afroamericanas, sin que sus trabajos se puedan confundir con los de la autoridad administrativa; que, en su caso, deberá aplicar o regular la normativa que resulte.

**161.** Además, no se podría informar de manera objetiva sobre la necesidad de desahogar la propia consulta, cuando no existe certeza sobre el actuar del poder legislativo, hasta que concluya el periodo con que cuenta constitucionalmente para realizar modificaciones legales en materia electoral.

**162.** Por tanto, al ser la consulta previa un requisito indispensable para la validez de la consulta que motive el ejercicio de la facultad reglamentaria del OPLEV (que permita conocer que subsiste una relación social que reclama ser jurídicamente regulada), se estima que para efectos de una medida administrativa, dirigida al caso concreto



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

de un proceso electoral en que se acredite la omisión de legislar en la materia, sigue la suerte principal y debe ser aplicada hasta en tanto se justifique el ejercicio de la facultad subsidiaria de la autoridad administrativa.

**163.** Máxime, en el entendido de que la consulta previa e informada tiene por objeto dar a conocer una situación jurídica sobre la que no existirá certeza, hasta en tanto concluya el periodo para que se establezcan reglas generales y abstractas por parte de la autoridad electa popularmente para tal efecto.

**164.** Sin que lo anterior implique desconoce que las autoridades administrativas pueden interpretar la normativa que quede firme, incluso su omisión, para justificar el ejercicio de su facultad reglamentaria, cuando la situación jurídica no garantiza su “buen funcionamiento”; momento en que será válido y necesario que delimite con certeza la interpretación del ejercicio de sus funciones sobre registro de candidaturas mediando, en lo relacionado con las personas indígenas y afromexicanas, la consulta previa y objetiva necesaria.

**165.** En ese tenor, se comparte el criterio expuesto en la sentencia controvertida, donde se indica que el OPLEV sí podrá emitir las medidas necesarias para establecer acciones afirmativas en el registro de candidaturas, procurando realizar la consulta previa e informada correspondiente, en caso de que, una vez concluido el periodo en que el Congreso local podría realizar ajustes a la normativa electoral, subsista la laguna sobre la instrumentación de los derechos de participación política que se tienen reconocidos en el marco de regularidad de la Constitución Federal y la Constitución de Veracruz,

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

en favor de las personas afromexicanas e indígenas de dicha entidad federativa.

**166.** Lo anterior, debido a que efectivamente corresponde al OPLEV aplicar la normativa que subsista en materia de registro de candidaturas, tras el inicio de los noventa días previos al proceso electoral correspondiente.

**167.** En ese tenor, en cumplimiento de la obligación de procurar y garantizar los derechos humanos de las personas<sup>35</sup>, realizando la interpretación más favorable, así como del principio de certeza que debe regir la función electoral<sup>36</sup>, resulta válido que la autoridad administrativa emita lineamientos que prevengan a las personas interesadas en participar en un proceso electoral, sobre las medidas que se aplicarán para garantizar los derechos reconocidos y no instrumentados, en el ejercicio de sus funciones, como el registro de candidaturas.

**168.** Al respecto, cabe denotar que esta Sala Regional ya ha confirmado que el OPLEV puede emitir lineamientos en los que, aún sin mediar consulta previa, se han garantizado los derechos de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz, así como a las personas jóvenes, aún iniciado el proceso electoral<sup>37</sup>; e incluso ya avanzado el mismo, cuando el Tribunal local le ordenó emitir acciones afirmativas para personas afromexicanas,

---

<sup>35</sup> Prevista en el artículo 1º de la Constitución Federal.

<sup>36</sup> Como se define en el artículo 116, Base IV, inciso b) de la Constitución Federal.

<sup>37</sup> SX-JRC-34/2020, que confirmó la sentencia del TEV-RAP-32/2020. Criterio similar al adoptado en la sentencia SX-JDC-67/2021, respecto a los Lineamientos de Candidaturas Indígenas que se implementaron en el proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Yucatán.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

LGBTTTIQ+ y con discapacidad.<sup>38</sup>

**169.** Lo anterior, precisamente porque el artículo 105, fracción II, inciso i), tercer párrafo, de la Constitución Federal, indica que las leyes electorales federales 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.

**170.** Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como una prohibición absoluta, toda vez que admite una modulación, que posibilita que se lleven a cabo reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea 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".<sup>39</sup>

**171.** En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las "*modificaciones legales fundamentales*" son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la

---

<sup>38</sup> SX-JRC-17/2021, que confirmó la sentencia del TEV-JDC-86/2021. Criterio similar al adoptado en la sentencia del juicio SX-JDC-62/2022, donde se determinó fundada la omisión del OPLE de Quintana Roo y se ordenó que incluyera medidas afirmativas concretas en sus lineamientos, incluso después del registro de candidaturas, con el efecto de que se realizaran las sustituciones necesarias; misma que fue confirmada en la sentencia SUP-REC-123/2022.

<sup>39</sup> Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, 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", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563, así como en el sitio electrónico oficial del SJF: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170886>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

**172.** En consecuencia, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si la modificación normativa no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

**173.** Además, el máximo Tribunal del país ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza 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 producirá su invalidez.

**174.** Ello, porque aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.<sup>40</sup>

**175.** Así, en principio, puede decirse que la emisión de lineamientos sobre acciones afirmativas, no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles, cuando no se altera el objeto y finalidad de tales procedimientos, es decir, cuando se trata de cuestiones instrumentales dirigidas a hacer operativas las

---

<sup>40</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: “**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, así como en el sitio electrónico oficial del SJF: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174536>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

obligaciones esenciales dispuestas en el orden jurídico.

176. Así, aún iniciado el proceso electivo, es posible realizar modificaciones a las normas no esenciales en que se regulan los distintos aspectos del proceso electoral; lo que no implica, por sí mismo, la validez de toda modificación a las previsiones aplicables durante este, sino que ello dependerá de que su aplicación, no implique una afectación a otros principios o reglas constitucionales, ni a los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es la certeza.

177. De tal manera, la aplicabilidad de la modificación normativa al proceso electoral en curso dependerá, tanto de la oportunidad de su emisión, y de que no trastoque otros principios, bienes o derechos de naturaleza fundamental.

178. Por su parte, la Sala Superior de este Tribunal<sup>41</sup> estableció que pueden admitirse cambios a la normativa electoral de manera precautoria y provisional para garantizar el ejercicio de un derecho humano y evitar que el Estado mexicano incumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

179. Así determinó que para no incumplir con lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal 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**

---

<sup>41</sup> Al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2020.

**campañas.**

**180.** También, sostuvo<sup>42</sup> 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 electivo en que se vayan a aplicar, su aprobación debe hacerse con una **temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las 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.

**181.** Es decir, que pueden implementarse las acciones afirmativas válidamente cuando haya empezado el proceso electoral, siempre y cuando exista un tiempo razonable entre la emisión de dichos lineamientos, y el momento en que debe ser exigible la carga impuesta, por ejemplo, previo al registro de candidaturas.

**182.** Así, es posible desprender que la oportunidad para la implementación de las acciones afirmativas de corte administrativo, debe verificarse antes del inicio de los procesos electorales, o bien una vez iniciados siempre que ello permita contar con un plazo razonable que no afecte las etapas del proceso.

**183.** En ese orden de ideas, resultan **infundados** los agravios de las demandas, relacionados con la invalidez de los acuerdos revocados en la instancia local, con motivo de la oportunidad con que cuenta el Congreso del Estado de Veracruz para emitir modificaciones legislativas en materia de registro de candidaturas, hasta los primeros

---

<sup>42</sup> Al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-343/2020, SUP-REC-187/2021, y SUP-REC-249/2021.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

días del mes de agosto del año en curso.

**184.** Así, resulta **infundado** que la sentencia controvertida genere una situación que impida emitir lineamientos de corte administrativo, en los que se procure la consulta previa e informada de las personas afroamericanas e indígenas de Veracruz, y se establezcan medidas afirmativas para garantizar su inclusión en el registro de candidaturas del proceso electoral 2023-2024 en dicha entidad federativa.

**185.** Lo anterior, ya que la sentencia sólo privilegia la certeza sobre la facultad y oportunidad con que cuenta el poder legislativo local para emitir modificaciones a la normativa electoral, y reconoce que, en caso de que se concluya dicho periodo sin que se realicen reformas que subsanen la omisión de instrumentar la participación de personas afroamericanas e indígenas, el OPLEV podrá emitir los lineamientos con las medidas afirmativas pertinentes, procurando su consulta previa e informada.

**186.** Lo cual, se considera correcto, ya que si bien el OPLEV cuenta con facultades para generar certeza sobre la interpretación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, cuando se acredite alguna omisión de instrumentar de derechos reconocidos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y tribales, es necesario respetar el derecho comunitario a la consulta previa<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Como se establece en la 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” que se puede consultar en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20, así como en el sitio electrónico del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

**187.** Al respecto, cabe destacar que de conformidad con el criterio del Tribunal responsable, el OPLEV contaría con noventa días antes del proceso electoral para que, en caso de que se acredite la necesidad, pueda emitir los lineamientos con las medidas afirmativas correspondientes; temporalidad que, de conformidad con el cronograma del acuerdo OPLEV/CG066/2023 que fue revocado, sería suficiente para desahogar el proceso de consulta correspondiente.

**188.** Por lo que se estima **infundado** que la sentencia controvertida genere una situación de imposibilidad para aplicar acciones afirmativas, en caso de que el Congreso local no realice modificaciones legislativas, como señala la parte actora.

**189.** Siguiendo lo expuesto, también se consideran **infundados** los agravios relativos a que el Tribunal local fue omiso en establecer fechas ciertas para que el Congreso local emitiera las acciones afirmativas para el registro de candidaturas afromexicanas e indígenas, ya que de la sentencia se advierte claramente que indicó que se tiene hasta el tres de agosto para que inicie el periodo en que el OPLEV sí podría aprobar acciones de índole administrativo para consultar y establecer medidas afirmativas en la materia.

**190.** Periodo que bien podría extenderse hasta el doce de agosto, en el entendido de que el proceso electoral local puede iniciar en los primeros diez días del mes de noviembre, con fundamento en el artículo 169 del Código Electoral de Veracruz.

**191.** Aunado a que dejó en claro, que una vez superado el límite en que el Congreso local puede realizar modificaciones legislativas en



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

materia electoral, inicia el plazo en que se justificaría la necesidad de que el OPLEV garantice los derechos reconocidos a las personas afroamericanas e indígenas, en materia político-electoral, en lo referente al registro de candidaturas del proceso electoral 2023-2024.

**192.** De manera que, resulta infundado el señalamiento referido a que se dejó de precisar la temporalidad en que pueden ser emitidas las acciones afirmativas reclamadas.

**193.** Razón por la cual, también se considera **infundado** el agravio donde se pide suplencia de la queja respecto a la necesidad de que se implementen acciones afirmativas en los reglamentos del OPLEV, o la legislación local, de cara al proceso electoral 2023-2024.

**194.** Lo anterior, debido a que la necesidad de que se instrumenten los derechos de los grupos reclamados, ya fue reconocida desde la resolución del TEV-RAP-32/2020, donde se vinculó al Congreso local a que modificara la legislación electoral de Veracruz para adecuarla al marco de regularidad constitucional en la materia.

**195.** En tanto que, en la controversia que se resolvió en el TEV-RAP-8/2023, se determinó que tal necesidad no podía ser subsanada aún por el OPLEV, sino hasta que concluyera la oportunidad con que cuenta el poder legislativo local para ejercer sus facultades en la materia.

**196.** Facultades que, además, fueron reconocidas y se ordenó que fueran ejercidas, tanto en materia de derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, así como personas afroamericanas de Veracruz, en las acciones de inconstitucionalidad 241/2020 y 210/2020.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

**197.** Por otra parte, también son **infundados** los agravios en que la parte actora indica que al incumplirse la temporalidad indicada en el TEV-RAP-32/2020 para que el Congreso local realizara las modificaciones legislativas en la materia reclamada, se justificaba la emisión de los acuerdos que fueron revocados en el TEV-RAP-8/2023.

**198.** Lo anterior, ya que si bien en dicho juicio se vinculó al Congreso del Estado de Veracruz a que legislara en el año posterior al proceso electoral 2020-2021, para que precisara el ejercicio y garantía de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, lo cierto es que el incumplimiento del plazo indicado por el Tribunal local, es independiente de la oportunidad que contempla el artículo 105 de la Constitución Federal para que se realicen modificaciones legislativas en materia electoral.

**199.** Así, el posible incumplimiento de la sentencia del TEV-RAP-32/2020, que debería vigilarse en dicho expediente, no permite desconocer los plazos que establece la Constitución Federal para que las autoridades legislativas ejerzan sus funciones en las materias que tienen reservadas, como es el caso del registro de las candidaturas de elección popular.

**200.** Asimismo, se **consideran** infundados los agravios en los que la parte actora indica que la medida administrativa aprobada por el OPLEV, consistente en la implementación de una consulta a las personas indígenas y afroamericanas de Veracruz, cumplía con la obligación de dar acompañamiento y apoyo a las comunidades que representan las actoras, como indica el artículo 17 Quarter del Código local, reformado el diecinueve de junio del año en curso, así como los



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

parámetros convencionales para la implementación de las consultas a los pueblos y comunidades indígenas.

**201.** Ello, debido a que la determinación del Tribunal local que se revisa, no revocó los acuerdos OPLEV/CG066/2023 y OPLEV/CG067/2023 por contener vicios propios, es decir, por incumplir con los parámetros necesarios para una consulta a los pueblos y comunidades indígenas con objeto de afectar sus derechos, o por incumplir algún precepto del código local; sino que fueron revocados al ser aprobados en una temporalidad en que aún no se justifica que el OPLEV apruebe medidas afirmativas a través de lineamientos.

**202.** Al respecto, cabe precisar que también es **infundado** el agravio donde se indica que no se debían revocar tales acuerdos, porque no implicaban la emisión de medidas afirmativas concretas, sino sólo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y personas afroamericanas, con la previsión de emitir lineamientos como un hecho futuro.

**203.** Lo anterior, ya que como se expuso, la necesidad de que el OPLEV implemente acciones afirmativas, se justifica cuando se supera el límite del poder legislativo para incluirlas en la legislación aplicable; por lo que sólo hasta ese momento sería viable que se aprobara la implementación de una consulta previa e informada, por parte de la autoridad administrativa electoral, para tal efecto.

**204.** Además, como también se señaló, las etapas en que se desarrollaría la consulta revocada, correrían a la par del plazo con que cuenta el Congreso del Estado de Veracruz para realizar

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

modificaciones legislativas; razón por la que sería un proceso administrativo carente de certeza, e incluso podría tener un resultado distinto al que determine el poder legislativo local.

**205.** En ese contexto, se comparte que los acuerdos controvertidos fueran revocados en la instancia local, cuando fueron incorrectamente motivados en la supuesta necesidad de que el OPLEV emitiera reglas para el registro de candidaturas, en un periodo reservado para que el Congreso local pueda modificar la legislación de la materia.

Además, se comparte que el OPLEV se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones, especialmente por cuanto hace al objeto específico de implementar la consulta para efecto de emitir lineamientos con acciones afirmativas para el proceso electoral 2024-2025, bajo el entendido de que para ese proceso electoral, resta más de un año en que el poder legislativo podría modificar las reglas atinentes al registro de candidaturas, a efecto de establecer medias para garantizar la participación y representación de personas afromexicanas e indígenas en esos comicios.

**206.** Luego, también se consideran **infundados** los agravios en que la parte actora sostiene que en el Decreto 479 del Congreso local sólo se previenen medidas de participación política de los pueblos y comunidades afromexicanas e indígenas para la elección de representantes ante los ayuntamientos, y no así para los cargos que se eligen en el proceso electoral 2023-2024, y que el protocolo para el cumplimiento de la acción de inconstitucionalidad 210/2020 no da cumplimiento a la consulta ordenada en el TEV-RAP-32/2020.

**207.** Lo anterior, debido a que el hecho de que tales actos



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

parlamentarios no satisfagan la pretensión de la actora de que se implementen acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas indígenas y afroamericanas, no implica que la determinación del Tribunal local sea incorrecta.

**208.** Máxime en el entendido, de que en la sentencia reclamada no se desconoce el incumplimiento del TEV-RAP-32/2020, ni que la reforma publicada el diecinueve de junio en la Gaceta del Congreso local no define la participación político-electoral de las personas afroamericanas e indígenas en Veracruz; pero son situaciones que no justifican que el OPLEV inicie el ejercicio de una facultad subsidiaria a la función legislativa, que se encuentra reservada hasta los noventa días previos al inicio del proceso electoral.

**209.** Por lo mismo, también es **infundado** el agravio en que se duelen de que el Tribunal local diera valor probatorio pleno a las documentales que aportó el PAN como pruebas supervenientes, relativas a las Gacetas parlamentarias del siete y nueve de junio; ya que, efectivamente, como señala la parte actora, el hecho de que se enlisten propuestas de reforma, no asegura que se emitan con la consulta previa e informada, ni que en verdad sean aprobadas; pero tampoco es una situación que supere el hecho de que aún transcurre el tiempo en que el congreso local puede realizar las modificaciones legales que estime pertinentes.

**210.** Mismas que, en su caso, serán revisables en su metodología, efectos y conformidad con el parámetro de regularidad Constitucional Federal, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo que podría provocar que, una vez iniciado el proceso electoral, o pasado el límite para realizar modificaciones legales, las reformas puedan ser

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

inválidas y la reviviscencia normativa justifique el actuar administrativo del OPLEV.

**211.** Así, aún de no considerar que el Congreso local se encuentra realizando diferentes propuestas y ajustes normativos, lo cierto es que los acuerdos que fueron impugnados en la instancia local, no fueron emitidos en el espacio temporal en que correspondería al OPLEV la determinación de alguna acción afirmativa, derivada de la mejor interpretación posible del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

**212.** Finalmente, en lo relacionado a este apartado, se considera **infundado** el agravio en que la parte actora reclama que se admitiera la demanda que causó la sentencia reclamada, porque en su consideración, la aprobación de implementar una consulta previa e informada a las personas indígenas y afroamericanas de Veracruz, en ningún modo afectaba al PAN, por lo que carecía de interés para impugnar.

**213.** Lo anterior, ya que si bien es cierto que el acuerdo no genera alguna afectación directa en la vida interna o los intereses propios del Partido Acción Nacional, lo cierto es que en la sentencia controvertida se le reconoció la representación de un 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 apruebe, para vigilar que sean acordes al marco constitucional y legal correspondiente.

**214.** Lo cual resulta correcto, ya que este Tribunal Electoral tiene





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

jurisprudencia<sup>44</sup> en la que se reconoce que los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, entre otros casos, cuando surjan actos u omisiones susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos que protegen los intereses de una comunidad amorfa, como lo es la ciudadanía veracruzana; y, como se advirtió previamente, el objeto para el que se aprobaron los acuerdos revocados, era la emisión de lineamientos generales para el registro de candidaturas en los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025.

**215.** Además, la parte actora local cuenta con acreditación en el órgano administrativo electoral responsable primigenio, por lo que cuenta con interés y legitimación<sup>45</sup>, como integrante del Consejo General del OPLEV, para procurar la legalidad de sus actos; en la medida en que el asunto se relaciona con una posible invasión de la competencia del Congreso local, la oportunidad para implementar medidas afirmativas en favor de personas indígenas y afroamericanas, así como la sana división de las funciones de gobierno.

### c) Falta de perspectiva intercultural

**216.** Es **infundado** que el Tribunal local incurriera en la omisión de juzgar con perspectiva intercultural, por el hecho de no tomar en

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 10/2005 de rubro “ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR” consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8, así como el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>

<sup>45</sup> *Mutatis mutandi*, la jurisprudencia 2/99 de rubro “PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL” consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 19 y 20, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

consideración el avance que habían realizado las comunidades que representa la parte actora, para movilizarse a los centros en que tendría verificativo la etapa informativa de la consulta aprobada en el acuerdo OPLEV/CG066/2023, a pesar de encontrarse a horas de distancia de sus comunidades.

**217.** Al respecto, cabe precisar que los acuerdos revocados fueron aprobados el treinta y uno de mayo, prevenían la etapa informativa los días veinticuatro y veinticinco de junio, en tanto que la sentencia reclamada se emitió el veintitrés de junio.

**218.** En ese contexto, se aprecia que sin contar con un plazo específico para emitir su determinación, el TEV emitió al sentencia que se revisa, con la oportunidad suficiente para que no se informara sobre el reconocimiento de derechos que aún puede ser modificado por el Congreso local.

**219.** Ahora bien, en las jurisprudencias 18/2018 y 19/2018<sup>46</sup>, si bien se indica que es obligación de las y los juzgadores el considerar el contexto en que se desarrollan los conflictos relacionados con el ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la necesidad de identificar el tipo de conflicto para mediar el grado de intervención estatal en los mismos, no son criterios que favorezcan la pretensión de la parte actora.

---

<sup>46</sup> De rubros “COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSI A PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN” y “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”, consultables en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16 a 19, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF, a través de las ligas electrónicas siguientes: <https://www.te.gob.mx/> y <https://www.te.gob.mx/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

**220.** En efecto, el hecho de que el Tribunal local no confirmara los acuerdos por los que el OPLEV dio inicio al proceso de consulta para emitir lineamientos con acciones afirmativas para dos procesos electorales, no implica alguna omisión de juzgar con perspectiva intercultural, al no tratarse de un conflicto sobre el ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sino de la competencia y atribuciones con que cuenta el OPLEV para emitir reglas sobre la postulación de candidaturas, en el periodo previsto constitucionalmente para que se realicen modificaciones legislativas reservadas en materia electoral.

**221.** En ese tenor, el elemento contextual que implica la ausencia de medidas específicas en la legislación de Veracruz, sobre la participación política de pueblos y comunidades indígenas, así como el hecho de que la autoridad administrativa electoral local haya iniciado actos tendientes a la emisión de lineamientos en la materia, no es una cuestión de la magnitud suficiente para hacer nugatorio el periodo establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal para que tales medidas sean incluidas en la legislación por el órgano político correspondiente.

**222.** En esa tónica, se considera que la determinación de revocar la implementación de una consulta dirigida a establecer medidas afirmativas a través de lineamientos de la autoridad administrativa electoral, aún iniciada, no acreditan la inobservancia de la obligación de considerar el contexto del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

**223.** Máxime cuando la sentencia reconoce que no hay medidas específicas establecidas en la legislación vigente, que hay diferentes

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

órdenes dadas al Congreso local para que emita modificaciones legislativas y que, en caso de omisión, a partir del mes de agosto, el OPLEV sí puede emitir lineamientos para dar a conocer con certeza la interpretación favorable del cumplimiento de sus obligaciones, mediando la consulta correspondiente en el caso de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas.

**d) Vulneración del derecho a la consulta previa**

**224.** Las actoras indican que la sentencia reclamada violenta el derecho a la consulta previa e informada que se reconoce en el artículo 6 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que integra el parámetro de regularidad constitucional en México, en atención al artículo 1º y 133 de la Constitución Federal.

**225.** El inciso a) de dicho artículo define que los gobiernos deberán: 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.

**226.** En dicho entendido, la obligación aparejada al derecho de consultar a las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas, se traduce en la expectativa negativa de que no se apruebe alguna medida que afecte sus derechos sin consulta previa e informada, así como la expectativa positiva de que se realice una consulta cada que el gobierno pretenda emitir alguna medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles.

**227.** En consecuencia, no se vulnera ese derecho cuando el Tribunal



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

local revoca los acuerdos en los que se aprobó la aplicación de una consulta, para la aprobación de una medida que, por temporalidad, no le corresponde a la autoridad administrativa.

**228.** Se podría afectar ese derecho si se hubiera confirmado la adopción de medidas que pudieran afectar los derechos de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, sin realizarse una consulta previa e informada, o con una consulta que no cumpla con los parámetros nacionales e internacionales, o si el resultado de la consulta no se viera reflejado en la medida legal o administrativa en concreto.

**229.** Cabe precisar que la consulta que reclama la parte actora, es una etapa sustancial para regular el derecho de participación política a través de medidas afirmativas, que aún se encuentra en posibilidad de ser regulado legalmente por el Congreso local.

**230.** En ese entendido, la omisión que podría afectar el derecho que causa la petición de las actoras, se actualizará hasta que sea imposible que el Congreso de Veracruz modifique la legislación aplicable; momento en que ya correspondería a la autoridad administrativa local emitir los lineamientos correspondientes. Para lo cual, deberá privilegiar el derecho a la consulta que indican las actoras.

**231.** Sin embargo, el agravio sobre vulneración al derecho de consulta que se reclama de la sentencia TEV-RAP-8/2023, es **infundado**.

**232.** Además, los acuerdos impugnados en la instancia primigenia, además de resultar de un ejercicio adelantado y sin justificación de las atribuciones reglamentarias del OPLEV, implicaban la aplicación

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

de las diferentes etapas de la consulta para emitir medidas cautelares en favor de personas indígenas y afromexicanas, con falta de certeza sobre el marco jurídico a informar y consulta, al programarse al mismo tiempo que aún corre la oportunidad legislativa del congreso local.

**233.** Con lo anterior, la decisión del Tribunal responsable también procura que la consulta previa que, en caso de ser necesario, pueda aplicar el OPLEV, tenga verificativo en un momento donde se conoce con certeza si el poder legislativo local publicó alguna modificación legislativa, con oportunidad suficiente para ser aplicada en un proceso electoral, en el entendido de la “veda legislativa” que se impone en el artículo 105 de la Constitución Federal.

**234.** En efecto, la voluntad política del Congreso del Estado de Veracruz, puede llevar a que las modificaciones legislativas que se encuentran pendientes en materia de participación y representación de personas afromexicanas e indígenas, sean aprobadas dentro de la veda legislativa que se integra, en materia electoral, por los noventa días previos a un proceso electoral y todo el tiempo hasta su conclusión; de manera que no se modifiquen sustancialmente las reglas de los comicios.

**235.** Sin embargo, el contenido del artículo 105 de la Constitución Federal, lleva a reconocer que la existencia de las normas que puedan ser aprobadas dentro del tiempo prohibido para garantizar el principio de certeza electoral, no implica que puedan ser aplicables a un proceso electoral, si este inició de manera previa.

**236.** Como se expuso, el objeto de la producción normativa a cargo



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

del Congreso local, implica la determinación política de reglas de aplicación general, que por su alcance, pueden ser objeto de verificación abstracta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en tanto que las autoridades administrativas sólo pueden interpretar y aplicar la norma de su competencia, en el ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas.

**237.** Así, si el OPLEV tiene como objeto constitucional la organización de las elecciones de los cargos de gobierno en Veracruz, y su facultad reglamentaria se encuentra supeditada a la producción u omisión legislativa, se obtiene que el alcance de su ejercicio, cuando se trata de subsanar alguna instrumentación de derechos reconocidos, debe acotarse a cada caso concreto, lo que se traduce en el ámbito de atribuciones de la autoridad administrativa, a cada proceso electoral.

**238.** Así, el criterio adoptado por el Tribunal local y que esta Sala Regional comparte, permite distinguir con certeza las situaciones, base, contenido y alcances que podrían tener las consultas que pueda implementar el poder legislativo en el ejercicio de sus funciones, ya sea antes de la veda legislativa que opera en cada proceso electoral (cuyo resultado podría ser aplicado en el proceso electoral inmediato e instrumentada por el OPLEV) o bien, una vez iniciado el periodo prohibido a nivel Constitucional (con lo que su resultado sería aplicable hasta el proceso electoral subsecuente).

**239.** En tanto que, la autoridad administrativa, deberá implementar acciones reglamentarias para instrumentar el ejercicio de sus funciones en garantía de derechos previamente reconocidos, una vez que se actualice la omisión correspondiente por parte del Congreso local; con lo que su función de establecer normas específicas para el

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

caso concreto de un proceso electoral determinado, se podría sustanciar con la aplicación de una consulta que informe y consulte sobre una realidad jurídica firme.

**240.** Lo cual, se considera correcto, debido a que este Tribunal Electoral ya ha definido que la consulta previa a comunidades indígenas que pueda implementar una autoridad administrativa cuando emita actos susceptibles de afectar sus derechos, para ser válida, debe proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión<sup>47</sup>; lo cual no podría garantizarse en un entorno de incertidumbre sobre la legislación que, a la postre, será la que resulte aplicable.

**241.** En ese tenor, toda vez que por metodología el TEV se abstuvo de pronunciarse sobre los agravios relacionados con la pertinencia de las diferentes etapas de proyecto de consulta del OPLEV, el procedimiento programado podría ser retomado una vez que se acredite la necesidad de que sea la autoridad administrativa quien deba precisar la manera en que hará efectivos los derechos de participación y representación que se tienen reconocidos a las personas indígenas y afroveracruzanas de Veracruz.

**242.** Así, lejos de vulnerar el derecho a la consulta previa con que cuentan las personas adscritas a pueblos y comunidades tribales e indígenas, la resolución impugnada garantiza el espacio de actuación del poder ejecutivo y el poder legislativo local, de manera que la

---

<sup>47</sup> De conformidad con la Tesis LXXXVII/2015 de rubro “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

consulta que pueda implementar el Congreso de Veracruz no se pueda confundir con el actuar adelantado del OPLEV, antes del inicio de la veda legislativa.

**243.** En tanto que, una vez iniciados los noventa días previos al arranque del proceso electoral, la consulta que pueda realizar el OPLEV sí podría derivar en la emisión de lineamientos donde se vea reflejada para ese proceso comicial; mientras que la consulta que pueda implementar el Congreso local, aunque resultara en una reforma a la legislación vigente, sería aplicable hasta las siguientes elecciones.

**244.** Por ese motivo, tampoco era dable, como atisba la parte actora, que se confirmara la aplicación de la consulta pretendida por el OPLEV como una “medida precautoria” para que se emitieran las acciones afirmativas, en caso de que el Congreso local no legisle antes del periodo prohibido para tal efecto por el artículo 105 de la Constitución Federal.

**245.** La reserva de ley que existe en materia de registro e de candidaturas, conlleva a que el Congreso local tenga la atribución primigenia de establecer las medidas afirmativas para la participación en parámetros de igualdad<sup>48</sup> de las personas indígenas y afroamericanas; en tanto que su omisión sería la que justificaría el ejercicio subsidiario de la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa, al ser la situación que generaría efectos perniciosos

---

<sup>48</sup> De conformidad con la tesis XXIV/2018 de rubro “**ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**” consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25, así como en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

para dicho colectivo.

**246.** En consecuencia, se consideran **infundados** los agravios sobre una supuesta vulneración al derecho de consulta previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas y las personas afromexicanas de Veracruz, con motivo de la sentencia impugnada.

**247.** No pasa por alto que al momento que se resuelve, aún no se reciben las constancias del trámite de publicidad de la demanda del expediente SX-JDC-221/2023, pero, dado el sentido que se resuelve y que se cuenta con el trámite de la demanda del expediente SX-JDC-202/2023, se estima que se cuenta con elementos suficientes para resolver.<sup>49</sup>

#### **IV. Conclusión**

**248.** Al ser **infundados** los agravios planteados en las demandas, corresponde **confirmar** la sentencia reclamada.

**249.** Sin embargo, no se pasa por alto que, ante esta Sala Regional, las dos actoras expresan inconformidad porque no se ha dado cumplimiento a la sentencia local TEV-RAP-32/2020, por lo que se debe dar vista al Tribunal Electoral de Veracruz, para que integre y sustancie el incidente de incumplimiento correspondiente.

**250.** Además, se destaca que por los efectos de su resolución, advirtió que las acciones de inconstitucionalidad 421/2020 y 210/2020 no han sido cumplidas, en lo relativo al mandato de legislar

---

<sup>49</sup> De conformidad con la Tesis **III/2021**, de rubro “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. EXCEPCIONALMENTE PODRÁ EMITIRSE LA SENTENCIA SIN QUE HAYA CONCLUIDO EL TRÁMITE**” consultable en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 14, Número 26, 2021, página 49, o en el sitio electrónico del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

la precisión de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, así como personas afroamericanas en Veracruz; por lo que se estima que el Tribunal local debió dar vista de su resolución TEV-RAP-8/2023 a la SCJN.

**251.** Situación que esencialmente no modifica el sentido de la sentencia que se revisa, por lo que se ordena al Tribunal Electoral de Veracruz que de vista de la resolución impugnada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos conducentes relacionados con las acciones de inconstitucionalidad 421/2020 y 210/2020.

**252.** No se pasa por alto la solicitud de que esta sentencia sea traducida a los trece idiomas originarios del estado de Veracruz; sin embargo, además de ser una petición genérica, la actora no expone razones para justificar su necesidad, sin que tampoco se acredite para esta Sala Regional. Maxime que por el sentido que se resuelve, se sostiene la resolución que ya es conocida para las actoras y su representación.

**253.** Por lo tanto, se determina que no es procedente la petición de traducción realizada.

#### **OCTAVO. Efectos**

**254.** Al ser **infundados** los agravios de las actoras, se **confirma** la sentencia controvertida.

**255.** Sin embargo, ante los aspectos denotados en el Considerando previo se dictan los efectos siguientes:

- a) Se da vista al Tribunal Electoral de Veracruz con los escritos de

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

demanda que dieron origen a los juicios ciudadanos que se resuelven, a fin de que verifique los reclamos sobre el incumplimiento de su sentencia TEV-RAP-32/2020.

- b) Se ordena al Tribunal Electoral del Estado de Veracruz que dé vista a la SCJN con la resolución del TEV-RAP-8/2023, para los efectos conducentes relacionados con las acciones de inconstitucionalidad 421/2020 y 210/2020.

**NOVENO. Protección de datos**

**256.** Toda vez que la actora del juicio SX-JDC-221/2023 manifiesta no otorgar su consentimiento para que sus datos personales sean publicados, suprimase, de manera preventiva, la información que pudiera identificar a la actora del citado juicio en la versión protegida que se elabore de la presente sentencia y en las demás actuaciones que se encuentran públicamente disponibles en las páginas oficiales del TEPJF<sup>50</sup>.

**257.** Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que, en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de los juicios, se agregue al expediente que corresponda para su legal y debida constancia.

**258.** Por lo expuesto y fundado, se:

---

<sup>50</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 6 y 16 de la Constitución Federal; 68, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el 3, numeral 1, fracción IX, 31 y 47 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesiones de Sujetos Obligados.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO

## R E S U E L V E

**PRIMERO.** Se **acumula** el juicio ciudadano SX-JDC-221/2023 al diverso SX-JDC-202/2023, por ser este el más antiguo; en consecuencia, glóse se copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia al juicio acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la resolución en lo que fue materia de impugnación.

**NOTIFÍQUESE, de manera electrónica** la actora del juicio SX-JDC-202/2023 en la cuenta de correo señalada en su escrito de demanda; **de manera electrónica o por oficio** al Tribunal Electoral de Veracruz, con copia de las demandas federales, al Organismo Público Local Electoral de dicha entidad, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con copia de la sentencia reclamada, así como al Comité de Transparencia; **de manera electrónica** al tercero interesado; y **por estrados** a la actora del juicio SX-JDC-221/2023 y demás personas interesadas.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, apartado 3, 28 y 29, apartados 1, 3, 5 y 84 de la Ley General de Medios, en relación con lo dispuesto en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el acuerdo 4/2022 emitido por la Sala Superior.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con estos juicios, se agregue al expediente correspondiente para su legal y debida constancia.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

En su oportunidad, y en su caso, **devuélvase** las constancias atinentes y **archívense** los expediente como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las magistraturas integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Eva Barrientos Zepeda, presidenta, y Enrique Figueroa Ávila, con el voto en contra del Magistrado José Antonio Troncoso Ávila, magistrado en funciones, ante Mariana Villegas Herrera secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

**VOTO PARTICULAR<sup>51</sup> QUE EMITE EL MAGISTRADO EN FUNCIONES JOSÉ ANTONIO TRONCOSO ÁVILA.**

De manera respetuosa emito el presente voto particular puesto que disiento del criterio adoptado por la mayoría, toda vez que, en mi consideración, debe revocarse la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz.

Previo a exponer las razones de mi disenso, estimo necesario realizar una breve mención del contexto de la presente controversia.

Ante el referido Tribunal local el Partido Acción Nacional controvirtió los acuerdos emitidos por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de dicha entidad federativa, identificados con las claves **OPLEV/CG066/2023<sup>52</sup>** y

---

<sup>51</sup> Con fundamento en el artículo 174, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>52</sup> Con el encabezado siguiente: ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
XALAPA

**SX-JDC-202/2023  
Y ACUMULADO**

**OPLEV/CG067/2023.**<sup>53</sup>

En el primero de esos acuerdos se determinó realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas respecto de las acciones afirmativas en materia de representación político-electoral; y en el segundo, se aprobó la convocatoria para observadores de la consulta.

A juicio del Partido inconforme, tales actos debían invalidarse puesto que, en su consideración, el Organismo Público Local Electoral determinó llevar a cabo la mencionada consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando ello era una atribución que correspondía al Congreso del Estado conforme con lo resuelto en el recurso de apelación TEV-RAP-32/2020.

En tal virtud, la autoridad responsable determinó revocar los acuerdos en mención, pues consideró que el Consejo General del OPLEV no tenía atribuciones para emitir acciones afirmativas, dada la temporalidad en la que se intentaron implementar, pues en dicha etapa correspondía al congreso del estado instrumentar lo necesario para

---

PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE SE APRUEBA LA REALIZACIÓN DEL PROCESO DE CONSULTA LIBRE, PREVIA, INFORMADA, DE BUENA FE Y CULTURALMENTE ADECUADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL, ASÍ COMO SU PROTOCOLO, NOTA METODOLÓGICA Y CONVOCATORIA.

<sup>53</sup> ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE SE EMITE 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.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

legislar en tratándose de acciones afirmativas a favor de los referidos los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

En primer lugar, el Tribunal local argumentó que la implementación de la consulta por parte del OPLEV se justificó en la eventual expedición de acciones afirmativas a través de lineamientos que se aplicarían en el proceso electoral próximo, lo que en su concepto corresponde a un acto materialmente legislativo.<sup>54</sup>

En ese orden de ideas, sostuvo que dado que los actos legislativos tienen una naturaleza compleja, la emisión de la convocatoria para la realización de una consulta previa e informada constituía un acto de preparación para la aprobación de la medida legislativa concreta, por tanto, se trataba de un acto materialmente legislativo.

En relación con lo anterior, consideró que la realización de actos legislativos tendentes a regular la participación de las personas indígenas y afroamericanas es una facultad originaria del Congreso local, por lo cual, corresponde a esa autoridad pronunciarse en primer término.

Por ello, sostuvo que, en virtud de que aún no inicia el periodo de veda legislativa que se prevé en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, el Congreso local todavía está en aptitud de regular dicha participación conforme con sus atribuciones.

De ahí que el Tribunal local sostuviera que al existir la posibilidad de que la autoridad legislativa se pronuncie sobre las medidas afirmativas en favor de los mencionados pueblos y comunidades, no

---

<sup>54</sup> Ver páginas 30-31 y 35 de la sentencia impugnada, en específico en los párrafos 59 y 73.





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

se actualizaba la necesidad de que el OPLEV desarrollara acciones – incluida la consulta– encaminadas a la implementación de las referidas acciones afirmativas, sino que ello le sería dable hasta en tanto existiera el impedimento previsto en la Constitución, debido al inicio del periodo de veda legislativa.

Así, el Tribunal local decidió revocar los acuerdos del OPLEV, además de dejar sin efectos todos los actos realizados en cumplimiento a esos mismos acuerdos.

Desde mi perspectiva, y a partir de los agravios que formula la parte actora en su demanda federal, la sentencia del Tribunal local debe revocarse, porque los acuerdos aprobados por el OPLEV no vulneran ninguna regla de competencia, ni constituyen una extralimitación de facultades. Aunado a que estimo inexacta la aseveración de que la aprobación de los acuerdos y la consecuente realización de la consulta, constituya un acto materialmente legislativo en materia de acciones afirmativas.

Desde mi óptica, el acto materialmente legislativo se actualizaría una vez que el Órgano Administrativo Electoral adopte alguna determinación concreta que materialice la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos históricamente en desventaja, lo cual no puede estimarse que acontece con la sola realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericana sobre esa materia.

Como se advierte, la determinación del Tribunal local se sustentó en actos de posible realización futura, esto es, tomó como base el hecho

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

de que la consulta tenía como finalidad la emisión de las aludidas acciones afirmativas, sin que ello en efecto hubiera ya acontecido.

En ese orden de ideas, en mi consideración, la implementación de la consulta, contrario a lo estimado por el Tribunal responsable, únicamente constituye una fase previa a la emisión del acto materialmente legislativo, pues en tal fase aún no se emite ninguna acción afirmativa concreta que, en todo caso constituiría el acto materialmente legislativo susceptible de ser sometido a control de constitucionalidad o legalidad ante los órganos jurisdiccionales para la tutela o salvaguarda de derechos individuales o colectivos, no así la realización de un acto preparatorio como lo es la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

En efecto, en el caso concreto el OPLEV no ha emitido ninguna acción afirmativa, pues, se reitera, los acuerdos impugnados únicamente tuvieron como efecto aprobar la realización del proceso de consulta libre, previa e informada respecto a la implementación de acciones afirmativas en materia de representación política de los referidos pueblos y comunidades, lo cual, en mi consideración no constituye un acto materialmente legislativo en materia de acciones afirmativas, puesto que no se ha adoptado determinación alguna en ese sentido.

De ahí que estime inexacto que se haya considerado que por virtud de la emisión de dichos acuerdos y la correspondiente realización de la consulta, el OPLEV se hubiera extralimitado en el ejercicio de sus facultades y atribuciones invadiendo la esfera de competencias del Congreso del Estado de Veracruz para legislar en materia de acciones afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas y



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

afromexicana, pues incluso pudiera ocurrir que la realización de dicha consulta y sus resultados no derivaran en la adopción de alguna medida o acción afirmativa.

Además, estimo que la afirmación de que los actos desplegados por el OPLEV constituyen actos de producción normativa, tampoco encuentra sustento en la interpretación de lo resuelto en las diversas sentencias de las que el Tribunal local pretende asirse.

Pues si bien la consulta previa es una medida trascendental que debe adoptarse antes de la aprobación de actos susceptibles de afectar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas, tal afectación se produce hasta en tanto se emiten o adoptan las medidas afirmativas, no así por la mera realización de la consulta, la cual constituye un acto instrumental o preparatorio para la emisión de aquellas.

Esto es, el hecho de que la consulta tenga como finalidad contar con insumos para aprobar una acción afirmativa en favor de las personas mencionadas, no implica que ello constituya un acto de carácter o naturaleza legislativa, pues como lo mencioné, la realización de dicha consulta no necesariamente derivará invariablemente en la emisión de las mencionadas acciones afirmativas, aun y cuando la misma se hubiera implementado con esa finalidad.

En ese orden de ideas, reitero, a mi juicio, los acuerdos del OPLEV no constituyen, como lo sostuvo el Tribunal local, materialmente una medida legislativa, por el contrario, se trata de actos que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones, por ende, no invadió la competencia del Congreso local para legislar sobre dicha materia.

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

Por estas razones, desde mi óptica, fue incorrecto que se determinara revocar los referidos acuerdos del OPLEV sobre la base de que su actuación derivó en la realización de actos materialmente legislativos invadiendo el ámbito de competencias de Congreso del Estado de Veracruz.

Ahora bien, no paso inadvertido que el acuerdo OPLEV/CG066/2023 fijó el periodo julio-agosto como el lapso previsto para emitir las posibles acciones afirmativas, lo cual, de concretarse en la emisión de dichas acciones, podría incidir en el ámbito de competencias de dicho órgano legislativo, pues la adopción o implementación de tales medidas afirmativas sí se produciría dentro del periodo que se concedió al referido Congreso local para legislar sobre dicha materia.

En ese orden de ideas, estimo que resultaría procedente modificar el acuerdo del OPLEV para el efecto de que se fije como fase de emisión de las posibles acciones afirmativas una fecha posterior al vencimiento del plazo concedido al Congreso local para legislar en materia de acciones afirmativas, en el supuesto de que éste incurra en omisión, y con la finalidad de salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de participación y representación política en los órganos de elección popular.

Decisión con la cual, en mi consideración, se armonizaría de mejor manera el respeto a la competencia originaria del Congreso, con las facultades del OPLEV, donde se tenga claro que las acciones afirmativas las podrá emitir la referida autoridad administrativa, únicamente si el Congreso omite llevarlas a cabo, pues reitero, la consulta no es por sí misma una acción afirmativa, y por tanto, su realización no invade competencias de una diversa autoridad.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA REGIONAL**  
**XALAPA**

**SX-JDC-202/2023**  
**Y ACUMULADO**

Por las razones expuestas, como lo adelanté me aparto del criterio de la mayoría y de manera respetuosa emito el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.