



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

EXPEDIENTE: SG-JDC-2/2021

PARTE ACTORA: AURELIANO
FERREL FLORES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE DURANGO

MAGISTRADA PONENTE:
GABRIELA DEL VALLE PÉREZ

SECRETARIA: OLIVIA
NAVARRETE NAJERA

Guadalajara, Jalisco, catorce de enero de dos mil veintiuno.

El Pleno de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública de esta fecha, determina **CONFIRMAR** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Durango¹ en el expediente TE-JDC-018/2020 que modificó el Acuerdo IEPC/CG51/2020 mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad² aprobó diversas acciones afirmativas en favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para el proceso electoral ordinario 2020-2021 para la renovación del Congreso del Estado.

ANTECEDENTES³

¹ Tribunal local, Tribunal responsable o autoridad responsable.

² Consejo General del Instituto local

³ Todos los hechos corresponden al año dos mil veinte, salvo disposición en contrario.

De la demanda y constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral local. El primero de noviembre, el Consejo General del Instituto local celebró sesión especial de instalación en la que declaró el inicio formal del proceso electoral local 2020-2021, para la renovación de los integrantes del Congreso del Estado de Durango.⁴

2. Acuerdo IEPC/CG51/2020. El veinticinco de noviembre, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo por el que se emitieron acciones afirmativas en favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para el proceso electoral ordinario 2020-2021.

3. Juicio ciudadano local. Inconforme con el acuerdo referido en el numeral anterior, el dos de diciembre, el hoy actor presentó juicio ciudadano, el cual fue radicado ante el Tribunal responsable con la clave TE-JDC-018/2020.

4. Acto Impugnado. El veintitrés de diciembre, el Tribunal local emitió sentencia en el mencionado juicio en el sentido de modificar el Acuerdo IEPC/CG51/2020.

5. Juicio ciudadano federal. El veintisiete de diciembre, el actor presentó demanda de juicio ciudadano para controvertir la determinación dictada en el diverso juicio ciudadano local TE-JDC-018/2020.

⁴ Congreso local



5.1. Turno. El cuatro de enero⁵, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional determinó registrar el medio de impugnación con la clave SG-JDC-2/2021, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez para su sustanciación.

5.2. Radicación. Mediante acuerdo de cinco de enero, se radicó en la ponencia de la Magistrada Instructora el presente juicio.

5.3. Admisión y Cierre de instrucción. En su oportunidad se admitió el juicio y al no existir diligencias pendientes de desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio ciudadano promovido contra una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Durango, que, a decir del actor, vulnera el derecho político electoral de las comunidades indígenas de participar, de forma efectiva, en las postulaciones de diputaciones para integrar el Congreso local, para el próximo proceso electoral local a celebrarse en esa entidad federativa; lo cual es competencia de las Salas Regionales, aunado a que el Estado de Durango se encuentra dentro de la primera circunscripción plurinominal donde esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

⁵ A partir de esta fecha todas corresponden al año 2021, salvo mención en contrario.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en adelante, Constitución): artículos 17; 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** (en adelante Ley Orgánica) artículos: 1, fracción II, 184, 185, 186, párrafo primero, fracción III, inciso c), y 195, párrafo primero, fracción IV, inciso a) y 199, fracción XV.
- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (en adelante, Ley de Medios): artículos 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f).
- **Acuerdo INE/CG329/2017:** Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.⁶
- **Acuerdo General de la Sala Superior 3/2020,** por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.
- **Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior,** por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación.

⁶ Publicado el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.



Asimismo, se sustenta en lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente **SUP-SFA-3/2019**, en el cual estableció que es competencia de las Salas Regionales, las impugnaciones contra resoluciones y acuerdos que establezcan medidas afirmativas, que estén vinculadas con una elección de una entidad federativa, conforme lo dispone la fracción III, del artículo 195 de la Ley Orgánica.

SEGUNDO. Perspectiva Intercultural. La Sala Superior ha sostenido que el análisis de los casos relacionados con pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda el contexto de la controversia y garantice en mayor medida los derechos de los integrantes de las comunidades.⁷

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a realizar una interpretación culturalmente sensible al resolver asuntos relacionados con pueblos y comunidades indígenas, por lo cual es necesario considerar el contexto, pues es la única manera en que sus miembros pueden gozar y ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.⁸

Toda vez que el asunto está relacionado con derechos de comunidades y pueblos indígenas en el estado de Durango, **se examinará el caso desde un enfoque intercultural.**

⁷ En la jurisprudencia 19/2018 de rubro "JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL".

⁸ Lo anterior, en la tesis 1a. CCXCIX/2018 (10a.) de rubro: "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL". 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, diciembre de 2018; Tomo I; p. 337.

Sobre las especificidades a considerar, para juzgar con perspectiva intercultural y pluralidad jurídica, la Corte en “el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”,⁹ enuncia un conjunto de principios de carácter general que deben ser observados en cualquier momento del proceso, relacionados con:

- Igualdad y no discriminación.
- Autoidentificación.
- Maximización de la autonomía.
- Acceso a la justicia.
- Protección especial a sus territorios y recursos naturales.
- Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

De esta manera, juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la existencia de instituciones propias del Derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrolla y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas a sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas, así como considerar la desigualdad estructural que padecen los pueblos indígenas.

TERCERO. Procedencia. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7,

⁹Consultable en la siguiente dirección electrónica:
https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

8, 9, 13, 79, párrafo 1 y 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma autógrafa del actor, domicilio procesal, se identificó la resolución impugnada y la autoridad responsable, enunció los hechos, así como los agravios que se hacían derivar de los mismos, y precisó los preceptos legales que consideró violados en el caso a estudio.

b) Oportunidad. Es evidente que el juicio se presentó dentro de los cuatro días estipulados en el numeral 8 de la ley adjetiva electoral federal, en razón que el acto controvertido fue notificado al actor el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, y el escrito de demanda se presentó el veintisiete siguiente.

c) Legitimación. El presente juicio es promovido por parte legítima, de conformidad con los artículos 13, numeral 1, inciso b) y 80, numeral 1, inciso f) de la Ley de Medios, dado que el promovente, es un ciudadano que se *auto adscribe* como indígena **tepehuano o'dam**, integrante de la comunidad asentada en el Municipio de Mezquital, Durango.

d) Interés jurídico. El actor cuenta con el requisito ya que también tuvo esa calidad en la instancia local y estima que la acción afirmativa determinada por el Tribunal responsable en la sentencia controvertida es limitativa y restrictiva ya que no garantiza el acceso real y efectivo para tener la representación indígena mínima en la integración del Congreso del Estado.

e) Definitividad. El acto combatido no admite medio de defensa que deba ser agotado previamente a la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por virtud del cual pueda ser modificado o revocado.

En consecuencia, al no actualizarse alguna causal de improcedencia, lo procedente es analizar el fondo del asunto.

CUARTO. Estudio de fondo.

1. Contexto del asunto.

La controversia que nos ocupa inició con la emisión del Acuerdo IEPC-CG51/2020, en el que el Consejo General del Instituto local aprobó diversas acciones afirmativas en favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para el proceso electoral ordinario 2020-2021 para la renovación del Congreso del Estado.

En lo que a la presente impugnación interesa en dicha determinación se estableció en el considerando 71 y en el punto de acuerdo séptimo la obligación para los partidos políticos de presentar cuando menos una fórmula por el principio de representación proporcional en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, la cual, tanto propietario como suplente deberían pertenecer a cualquiera de los siguientes grupo: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes y/o personas con discapacidad permanente.



Dicho acuerdo fue impugnado por el actor ante el Tribunal local al estimar que la acción afirmativa determinada por el Consejo General del Instituto local hacía nugatorio los derechos políticos de las comunidades indígenas y no garantizaba el acceso y participación efectiva en la representación política.

2. Consideraciones de la autoridad responsable.

En la resolución dictada en el juicio ciudadano local TE-JDC-018/2020, el Tribunal responsable resolvió lo siguiente:

Al analizar el agravio denominado “Determinación de forma genérica de la acción afirmativa, además de no garantizar el verdadero acceso a la representación de las comunidades indígenas en la legislatura local.”

Declaro parcialmente fundado dicho motivo de disenso con base en los siguientes argumentos.

- De la lectura del acuerdo impugnado advirtió que, si bien las medidas implementadas por el Consejo General del Instituto local constituyen una acción compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan diversos sectores de la sociedad, como lo son las comunidades indígenas, y que, este tipo de acciones, se caracterizan por implementarse de manera gradual, temporal y progresiva.

- Dicha determinación careció de la debida fundamentación y motivación debido a que no estableció las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hubieran tenido en consideración para la emisión de tal acción afirmativa de forma genérica, englobando a los sectores o grupos en situación de desventaja, y no haberlas determinado de manera específica.
- Asimismo, señaló que el Consejo General del Instituto local tampoco expresó las circunstancias y razones particulares para que la postulación de fórmulas pertenecientes a los señalados sectores sociales y en particular al de las comunidades indígenas debiera ser dentro de las primeras seis posiciones de las listas de representación proporcional.
- De igual manera indicó que el Consejo General del Instituto local no hizo un análisis de las últimas legislaturas locales, para establecer cual había sido la participación y representación efectiva en el Congreso del Estado de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.
- En consecuencia, ante la ausencia del referido análisis y la falta de motivación determinó procedente modificar el acuerdo controvertido.
- Lo anterior porque estimó que si bien, el Consejo General tomó en cuenta algunos datos relativos al porcentaje de población indígena en la entidad, así como el relativo a que en el Congreso del Estado han



participado tres personas indígenas con la calidad de diputada y diputados suplentes, a efecto de contar con mayores elementos que permitieran establecer de manera objetiva y con la motivación debida consideró que era necesario constatar esa precaria participación a través del análisis de la integración de las últimas legislaturas locales para establecer las posiciones en que deberían postular personas indígenas para integrar las listas de representación proporcional.

- Ello con la finalidad de dotar de efectividad la mencionada acción afirmativa en favor del señalado grupo social y lograr una verdadera representación de las comunidades indígenas.
- Atento a lo anterior, a fin de otorgar una justicia pronta, completa e imparcial, así como con el objeto de optimizar la medida adoptada en favor de las personas indígenas, el Tribunal local procedió en plenitud de jurisdicción a realizar el estudio de viabilidad correspondiente, con el propósito de garantizar que existieran mejores condiciones que permitieran que dicho sector alcanzara una verdadera representación en el Congreso del Estado.
- En ese sentido, realizó un análisis de las asignaciones de diputaciones de representación proporcional en las últimas tres integraciones del Congreso local, las cuales consideró idóneas y suficientes debido a que en tales ejercicios se muestran como han sido las recientes asignaciones de curules por el señalado principio,

tomando en consideración las postulaciones de cada una de las listas registradas por los partidos políticos.

- Para tal efecto, tomó en consideración que la integración del Congreso del Estado en las dos últimas legislaturas ha sido de veinticinco diputaciones: quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional; a diferencia de la correspondiente al periodo de 2013-2016 ya que por disposición constitución dicha legislatura estaba integrada por treinta diputaciones, diecisiete de mayoría relativa y trece de representación proporcional.
- **INTEGRACIÓN 2013-2016.** Al respecto señaló que por Acuerdo 62, el Consejo General del Instituto local, en sesión especial celebrada el veintiuno de julio de dos mil trece, dio a conocer la asignación de trece diputaciones de representación proporcional entre los partidos políticos en los siguientes términos:

PARTIDOS POLÍTICOS	DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PAN	2
PRI	5
PRD	1
PT	1
PVEM	1
MC	1
PD	1
PNA	1



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

TOTAL	13
-------	----

De dichos datos precisó que, de las trece diputaciones a asignar por el principio de representación proporcional, la máxima posición que obtuvo un partido político fue la ubicada en el número cinco que correspondió al Partido Revolucionario Institucional¹⁰, seguida de dos curules asignadas al Partido Acción Nacional¹¹ y uno más de forma respectiva para los partidos políticos Partido de la Revolución Democrática¹², Partido del Trabajo¹³, Partido Verde Ecologista de México¹⁴, Movimiento Ciudadano¹⁵, Partido Duranguense¹⁶ y Partido Nueva Alianza¹⁷.

- **INTEGRACIÓN 2016-2018.** Sobre esta legislatura estatal, el Tribunal local señaló que, el veinte de agosto

¹⁰ PRI
¹¹ PAN
¹² PRD
¹³ PT
¹⁴ PVEM
¹⁵ MC
¹⁶ PD
¹⁷ PNA

de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local emitió el Acuerdo 181, por el cual declaró la validez de las diputaciones electas por el principio de representación proporcional para el periodo 2016-2018, correspondiendo la asignación en los siguientes términos:

PARTIDOS	ESCAÑOS POR COCIENTE	ESCAÑOS POR RESTO MAYOR	TOTAL DE ESCAÑOS
PAN	3	0	3
PRI	3	0	3
PRD	0	1	1
PT	0	1	1
PVEM	0	1	1
PD	0	0	0
PNA	0	1	1
MORENA	0	0	0

De los anteriores datos, mencionó que en el año dos mil dieciséis con la nueva integración del Congreso local, de diez diputaciones por el principio de representación proporcional el número máximo de curules obtenidas fue de tres mismas que correspondieron a los partidos PAN y PRI, respectivamente, y una para cada uno de los partidos políticos: PRD, PT, PVEM y PNA.

- **INTEGRACIÓN 2018-2021.** Sobre dicha integración legislativa señaló que esta Sala Regional Guadalajara al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SG-JRC-85/2018 y acumulados, determinó la siguiente integración:

PARTIDOS	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				TOTAL DE ESCAÑOS
		COCIENTE	AJUSTE POR SUB-REPRESENTACIÓN	PRIMER RESTO MAYOR	SEGUNDO RESTO MAYOR	

PAN	2	1	0	1	0	4
PRI	1	2	2	0	0	5
PRD	1	0	0	0	0	1
PVEM	0	0	0	0	1	1
PT	7	0	0	0	0	7
MC	0	0	0	0	0	0
PD	0	0	0	0	0	0
MORENA	4	2	0	1	0	7
TOTAL						25

De dicha tabla desprendió la siguiente distribución:

PARTIDOS	DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE ESCAÑOS
PAN	2	2	4
PRI	1	4	5
PRD	1	0	1
PVEM	0	1	1
PT	7	0	7
MC	0	0	0
PD	0	0	0
MORENA	4	3	7
TOTAL			25

Respecto a los datos de la anterior tabla señaló que el máximo de curules obtenidos por el principio de representación proporcional fue de cuatro que correspondieron al PRI, seguido de tres espacios que correspondieron a MORENA y dos al PAN.

- Con base en los anteriores datos concluyó que la medida establecida por el Consejo General del Instituto local de precisar como límite la posición seis de la lista de representación proporcional no garantizaba que las comunidades indígenas tuvieran posibilidades reales para lograr una genuina representación en el Congreso local ya que era poco factible que los partidos políticos alcanzaran la asignación de la posición número seis.
- Dicha conclusión la sostuvo bajo el argumento de que si bien en la legislatura 2013-2016, la máxima posición que habían alcanzado los partidos políticos, en específico el PRI fue el número cinco, lo cierto es que el Congreso local se integraba con trece curules designadas por el principio de representación proporcional, lo cual les daba mayor oportunidad a los partidos políticos de posicionar a sus candidatos.
- Asimismo, precisó que a partir de la reforma de 2013 al artículo 66, párrafo segundo de la Constitución local, el número de diputados que integran el Congreso se redujo pasando de treinta a veinticinco, de los cuales, diez de ellos son asignados por el principio de representación proporcional lo cual disminuyó la posibilidad de los partidos políticos para alcanzar mayores posiciones.
- De igual manera, señaló que con la actual integración de diez curules designadas por el principio de representación proporcional, se observó que la mayor posición alcanzada había sido el número cuatro, también obtenida por el PRI en la integración 2018-2021.

- Atento a lo anterior sostuvo que la acción afirmativa determinada por el Consejo General del Instituto local no resultaba idónea ni eficaz para garantizar una mínima representación indígena en el Congreso del Estado, por lo que no se lograría esa finalidad y tampoco se podría acelerar la participación política de las personas indígenas.
- En consecuencia, estimó que debía ajustarse la medida decretada a fin de que los partidos políticos registraran en cualquiera de las primeras cuatro posiciones de sus respectivas listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, a una fórmula integrada por personas indígenas, ya que como se estableció en el acuerdo impugnado, “conforme a la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, de los 1,754,754 habitantes que conforman el total de la población en el Estado, el 7.94% (139, 327) se identifican o autoadscriben como indígenas.”
- También señaló que en el propio acuerdo controvertido se reconoció que en diez municipios de la entidad existen localidades indígenas y en otros seis municipios cuentan con presencia indígena, lo cual revela un considerable porcentaje de población indígena en el Estado que justifica su representación política en los órganos del Estado como lo es el Poder Legislativo.
- Finalmente concluyó que debía modificarse el acuerdo impugnado para el efecto de que los partidos políticos

registraran cuando menos una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de las cuatro primeras posiciones de sus respectivas listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, respetando en todo caso, que la primera de ellas debe corresponder a fórmula integrada por mujeres.

- Lo anterior, en el entendido que tanto propietario como suplente deberán acreditar su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, porque ello se traduciría en una verdadera garantía que permitiría acelerar una representación efectiva de las personas indígenas en el Congreso del Estado.
- Asimismo, hizo hincapié que, en cuanto a la primera posición de las listas de representación proporcional, destinada a fórmulas integradas por mujeres, se trata de una medida afirmativa establecida por el propio acuerdo controvertido, la cual, al no haber sido impugnada, es vigente y obligatoria en los términos decretados por el Consejo General del Instituto local.

3. Suplencia de la queja.

El actor comparece en su calidad de indígenas tepehuano o'dam, del Municipios Mezquital, Durango; aspecto reconocido por el Tribunal responsable en su resolución e informe circunstanciado.

Por tal razón, se procederá a **suplir la deficiencia** de la queja



parcial o total, dado que el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se encuentran las partes por sus circunstancias culturales, económicas o sociales; máxime que la suplencia amplia permite al juzgador examinar de manera integral y congruente los motivos de inconformidad o argumentos para sostener el acto, planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición.¹⁸

4. Síntesis de Agravios.

En contra de la resolución dictada por la autoridad responsable, el actor plantea el siguiente motivo de inconformidad.

Indebida fundamentación y motivación.

El actor señala que si bien coincide con la autoridad responsable respecto a declarar parcialmente fundado el agravio debido a que el Instituto Electoral de Durango determinó la implementación de la acción afirmativa de forma genérica al establecer que los partidos políticos deberían presentar cuando menos una fórmula de representación proporcional en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, señalando que tanto propietario como suplente deberían permanecer a los siguientes grupos: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, migrantes o personas con discapacidad permanente.

¹⁸ Jurisprudencia 13/2008 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2, Número 3, 2009, pp. 17 y 18.

También lo es que, el Tribunal local al realizar el análisis de la representación indígena en las últimas tres legislaturas arribó a la conclusión de que los partidos políticos deberán registrar en una de las primeras cuatro posiciones de sus respectivas listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, a una fórmulas integrada por personas indígenas, ya que como se establece en el acuerdo impugnado, conforme a la encuesta Inter Censal 2015, de los 1,754,754 habitantes que conforman la población del Estado, el 7.94% se identifican o autoadscriben indígenas.

En este sentido, el actor considera que la autoridad responsable hizo un estudio pormenorizado de la representación indígena en la integración de las legislaturas en el Estado, no obstante, dejó de considerar que la mayoría de los partidos políticos por la vía de representación proporcional solo han alcanzado como mínimo una curul y como máximo cuatro curules, como se demuestra con la tabla que se inserta en la página 40 de la sentencia controvertida.

Por ello alega que le causa agravio que la sentencia impugnada no garantice a las y los integrantes de las comunidades indígenas una real y efectiva representación en el Poder Legislativo, ya que al ser anotado hasta la posición número cuatro de la lista de representación proporcional, no sería garantía acceder, y si bien la acción afirmativa es un avance estima que no es suficiente para lograr la mínima representación indígena en el Congreso del Estado, por lo que a su juicio la acción afirmativa adoptada por la responsable es limitativa y restrictiva.



Lo anterior, ya que en su concepto sólo al ser registrado en la segunda o tercera posición de la lista de representación proporcional tendría la posibilidad material de tener acceso al Congreso de Estado y alcanzar el 7% de su representación en la entidad, por lo que considera se debe maximizar dicha acción afirmativa interpretando las reglas conforme al principio *pro persona* previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal.

5. Pretensión y causa de pedir.

El actor controvierte la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Durango en el expediente TE-JDC-018/2020, que entre otras cuestiones determinó que los partidos políticos deberán registrar cuando menos una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de las cuatro primeras posiciones de sus respectivas listas de candidaturas de diputaciones por el principio de representación proporcional para integrar el Congreso local en el periodo 2021-2024.

El promovente pretende que se revoque la sentencia impugnada y que esta autoridad jurisdiccional federal determine que los partidos políticos deberán registrar una fórmula integrada por personas indígenas en la segunda o tercera posición de sus listas de candidaturas de diputaciones por el mencionado principio.

Refiere que la resolución controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada, debido a que el Tribunal responsable dejó de considerar que la mayoría de los partidos políticos por la vía de representación proporcional solo han

alcanzado como mínimo una curul y como máximo cuatro curules.

Por tanto, estima que la acción afirmativa adoptada por el Tribunal local es limitativa y restrictiva ya que no es suficiente para lograr la mínima representación indígena en el Congreso del Estado.

6. Marco normativo.¹⁹

El artículo 2, párrafo primero, de la Constitución Federal reconoce que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por su parte, el apartado A, fracción III, del citado precepto constitucional consagra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, respetando el pacto federal.

Conforme al marco normativo internacional²⁰, se reconoce a las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades

¹⁹ La base del presente Marco Normativo se tomó de la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-343/2020.

²⁰ Artículo 21, numeral 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 25, numerales b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 23, numerales b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y artículo XXI, numeral 2, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



indígenas el derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas.

Asimismo, los Estados están constreñidos a incluir los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.²¹

Bajo esa lógica, los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos a los pueblos indígenas²².

Por su parte, el artículo 39 de la Constitución del Estado de Durango, precisa que dicha entidad, tiene una composición pluricultural sustentada en los pueblos, comunidades indígenas y etnias del territorio estatal.

Reconociendo y garantizando el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a su autodeterminación y, en consecuencia, a la autonomía para ejercer plenamente los derechos establecidos en la Constitución Federal, y en los tratados internacionales.

²¹ Artículo 6, inciso b) del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

²² Artículo XXXI, numeral 2, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, establece que las leyes reconocerán la diversidad cultural, protegerán y promoverán el desarrollo de los pueblos indígenas existentes en el Estado de Durango, sus lenguas, tradiciones, valores culturales, recursos y formas internas de convivencia, de organización social, económica, política y cultural, así como su derecho para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres.

Determina que la conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. El derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad duranguense.

Asimismo, establece la obligación del Estado y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinando las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Por su parte, es importante tener presente que la Sala Superior ha emitido diversos criterios tendentes a respetar, proteger y garantizar los derechos político-electorales de los integrantes de comunidades indígenas mediante la implementación de acciones afirmativas para hacer efectiva su participación en los procesos electorales, tanto federal como locales.



En efecto, en la Jurisprudencia 30/2014, de rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**”, se determinó que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Así, se estableció que los elementos que caracterizan a este tipo de acciones son: **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.

Por su parte, en la Jurisprudencia 43/2014, de rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL**”, se sostuvo que el principio de igualdad, en su dimensión material, como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como las personas indígenas, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como

acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables.

Por tanto, la máxima instancia jurisdiccional en la materia fijó el criterio de que las acciones afirmativas tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

De igual forma, en la Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.”** La Sala Superior interpretó que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

En esa línea, se estableció que los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son:

a) Objeto y fin. 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.

b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.



c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

De manera particular, en lo tocante a las acciones afirmativas en favor de los miembros de comunidades indígenas, en 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.”** esta Sala Superior señaló que las acciones afirmativas, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población.

En ese sentido, estableció que las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría.

Por tanto, al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las acciones afirmativas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que generara un escenario de igualdad entre estos grupos y el resto de la población, por lo

que, a través de estas acciones se busca aumentar la representación originaria.

7. Análisis de los agravios.

El agravio en estudio se estima **INFUNDADO** por las razones que se expresan a continuación.

Los artículos 14 y 16 párrafo primero, de la Constitución, preservan en su conjunto el principio de legalidad, que vinculan a los órganos jurisdiccionales a emitir sus resoluciones de manera fundada y motivada.

Por fundamentación se debe entender que la autoridad responsable está compelida a citar todos y cada uno de los preceptos aplicables al caso concreto.

Por motivación, la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos específicos o causas inmediatas que llevaron a dicha autoridad a tomar determinada decisión y se destaca también que conlleva la existencia de adecuación y congruencia de los motivos de inconformidad con las normas jurídicas aplicables, tal como se establece en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, cuyo rubro es el siguiente: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**²³.

Con base en lo anterior, existirá una indebida fundamentación cuando el órgano o autoridad responsable invoque algún precepto que no es aplicable al caso concreto, en tanto que la indebida motivación, se actualiza cuando se expresen las

²³ Consultable en Semanario Judicial de la Federación, séptima época, registro 238212, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 143.



razones específicas que llevaron a la respectiva autoridad a tomar determinada decisión, pero esas razones sean discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

Establecido lo anterior, lo **INFUNDADO** del agravio radica en que el actor parte de una premisa incorrecta al estimar que la autoridad responsable no tomó en consideración que los partidos políticos por la vía de representación solo han alcanzado como mínimo una curul y como máximo cuatro curules.

Ello porque contrario a lo alegado por el actor el Tribunal local al realizar el análisis de las asignaciones de diputaciones de representación proporcional en las últimas tres integraciones del Congreso local, estableció los siguientes datos:

Respecto a la legislatura 2013-2016 precisó que la máxima posición que obtuvo un partido político fue la ubicada en el número cinco la cual le correspondió al Partido Revolucionario Institucional, justificando que dicho resultado obedeció a que el Congreso local se integraba con trece curules designadas por el principio de representación proporcional, lo cual les daba mayor oportunidad a los partidos políticos de posicionar a sus candidatos.

Concerniente al Congreso local 2016-2018 indicó que el número máximo de curules obtenidas fue de tres mismas que correspondieron a los partidos PAN y PRI.

Tocante a la legislatura estatal 2018-2021, refirió que el número máximo de curules obtenidas fue de cuatro que correspondieron al PRI.

Con respecto a estas dos últimas legislaturas precisó que a partir de la reforma de 2013 al artículo 66, párrafo segundo de la Constitución local, el número de diputados que integran el Congreso se redujo pasando de treinta a veinticinco, de los cuales, diez de ellos son asignados por el principio de representación proporcional lo cual disminuyó la posibilidad de los partidos políticos para alcanzar mayores posiciones.

De igual manera, señaló que con la actual integración de diez curules designadas por el principio de representación proporcional, se observó que la mayor posición alcanzada había sido el número cuatro, también obtenida por el PRI en la integración 2018-2021.

En consecuencia, estimó que la medida decretada por el Consejo General del Instituto local debía ajustarse a fin de que los partidos políticos registraran en alguna de las primeras cuatro posiciones de sus respectivas listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, una fórmula integrada por personas indígenas, ya que de los 1,754,754 habitantes que conforman el total de la población en el Estado, el 7.94% (139, 327) se identifican o autoadscriben como indígenas.”

También señaló que en el propio acuerdo controvertido se reconoció que en diez municipios de la entidad existen localidades indígenas y en otros seis municipios cuentan con



presencia indígena, lo cual revela un considerable porcentaje de población indígena en el Estado que justifica su representación política en los órganos del Estado como lo es el Poder Legislativo.

De lo anterior es dable afirmar que el Tribunal local si tomó en consideración que el máximo de curules que ha obtenido un partido ha sido cuatro, dicho dato le dio la pauta para estimar que la acción afirmativa determinada por el Consejo General del Instituto local no resultaba idónea ni eficaz para garantizar una mínima representación indígena en el Congreso del Estado, por lo que no se lograría esa finalidad y tampoco se podría acelerar la participación política de las personas indígenas.

De ahí que determinó que debía modificarse el acuerdo impugnado para el efecto de que los partidos políticos registraran cuando menos una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de las cuatro primeras posiciones de sus respectivas listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, respetando en todo caso, que la primera de ellas debe corresponder a una fórmula integrada por mujeres.

Es decir, a partir del estudio de la integración de las últimas tres legislaturas en el Estado de Durango determinó que los partidos deberían registrar una fórmula integrada por personas indígenas en la cuarta posición a diferencia de lo aprobó el Consejo General del Instituto local respecto a que dicho registro debería ser en alguna de las primeras seis posiciones de sus respectivas listas de representación proporcional.

Aunado a que dicha medida englobaba de manera genérica a diversos sectores sociales en desventaja como son: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes y/o personas con discapacidad permanente.

De ahí que esta autoridad judicial considere que la medida adoptada por el Tribunal responsable en modo alguno constituye una medida limitativa y restrictiva pues contrario a ello, mejoró el rango de las posiciones entre las cuales deberá registrarse una fórmula integrada por personas indígenas al recórrela de la sexta a la cuarta posición y ese beneficio solo lo reservó para este grupo vulnerable.

Por otra parte, respecto a la manifestación del actor en el sentido de que solo al ser registrado en la segunda o tercera posición de la lista de representación proporcional tendría la posibilidad material de acceso al Congreso local se estima que tampoco le asiste la razón porque las acciones afirmativas constituyen un mecanismo que favorece a las personas pertenecientes a sectores que se encuentran en desventaja, al prever y requerir expresamente su inclusión en las postulaciones que hagan los partidos políticos, sin que ello implique que se trate de techos o límites máximos para su participación, más bien, buscan asegurar un piso o un mínimo de presencia de personas indígenas en la contienda electoral.

Por tanto, se puede afirmar que la medida adoptada por el Tribunal local está encaminada a potencializar la participación política de las personas indígenas, con miras a materializar su participación efectiva en la elección de diputaciones de



representación proporcional para la integración del Congreso del Estado de Durango; lo anterior en congruencia al deber de los Estados de promover la igualdad de oportunidades de los pueblos y comunidades indígenas frente al derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas.

Así, las cosas, al resultar **infundado** el agravio hecho valer por el actor lo procedente es **CONFIRMAR**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE en términos de ley, devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, el Magistrado Presidente Jorge Sánchez Morales, la Magistrada Gabriela del Valle Pérez y el Magistrado por Ministerio de Ley Omar Delgado Chávez, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos Juan Carlos Medina Alvarado certifica la votación obtenida y da fe que la presente resolución se firmó de manera electrónica.

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