



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

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

EXPEDIENTES: SG-JDC-162/2020 Y
ACUMULADO

ACTORES: HILARIO RUFINO
VELASCO SANTIAGO Y OTRA

RESPONSABLE: TRIBUNAL
ESTATAL ELECTORAL DE BAJA
CALIFORNIA SUR

MAGISTRADO: SERGIO ARTURO
GUERRERO OLVERA¹

Guadalajara, Jalisco, diecisiete de diciembre de dos mil veinte.

1. **Sentencia** que **acumula** el juicio ciudadano SG-JDC-168/2020 al diverso SG-JDC-162/2020 y **confirma** la resolución del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur², en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **TEE-BCS-JDC-206/2020 y ACUMULADOS**.

I. ANTECEDENTES

2. De las demandas y de los expedientes, se advierte lo siguiente:
3. **Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020**. El doce de octubre de dos mil veinte,³ el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Baja California Sur⁴ emitió el acuerdo por

¹ Secretaria de Estudio y Cuenta: Selene Lizbeth González Medina.

² En adelante, Tribunal local o Tribunal responsable.

³ Todas las fechas corresponden al año dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

⁴ En adelante Consejo General.

el que se aprueban las propuestas de modificaciones y adiciones al Reglamento de Registro de Candidaturas.

4. **Impugnación local.** El diecinueve, veintiuno, veintidós y veintiséis de octubre, inconformes con el acuerdo que antecede, el Partido del Trabajo y el Partido Político Verde Ecologista de México, así como los ciudadanos Rodolfo Jalpa Monter, Margarita Vázquez Vázquez y el aquí actor Hilario Rufino Velasco Santiago, presentaron respectivamente, sendas demandas.
5. **Resolución reclamada.** El trece de noviembre, el Tribunal local modificó el Acuerdo del Consejo General, sólo por cuanto hace al modelo de acreditación de la auto adscripción de las personas indígenas y/o afromexicanas; asimismo, ordenó al Instituto consultar a la población indígena, al terminar el actual proceso electoral.

II. JUICIOS CIUDADANOS FEDERALES

6. **Demandas.** El veinte y el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, los actores se inconformaron de la determinación referida.
7. **Avisos de interposición.** El veinte y veinticinco de noviembre se recibieron en la cuenta oficial *avisos.salguadalajara@te.gob.mx*, los avisos de interposición de los presentes juicios ciudadanos.
8. **Recepción y turno.** El veintisiete de noviembre se recibió el expediente formado con motivo de la demanda del actor Hilario Rufino Velasco Santiago, en la Oficialía de Partes de



este órgano jurisdiccional. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente determinó registrar el medio de impugnación con la clave **SG-JDC-162/2020** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera.

9. Por su parte, el dos de diciembre, se recibió el expediente formado con la demanda de la actora Margarita Velázquez Vázquez, con sus anexos. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente determinó registrar el medio de impugnación con la clave **SG-JDC-168/2020** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera.
10. **Sustanciación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió los medios de impugnación y al no existir diligencias pendientes por desahogar, cerró instrucción.

III. COMPETENCIA

11. Esta Sala Regional **es competente** para conocer de los medios de impugnación, al tratarse de juicios ciudadanos promovidos contra una sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, que, a decir de los actores, vulneran el derecho político electoral de las comunidades indígenas y afromexicanas de participar, de forma efectiva, en las postulaciones para los diversos cargos de elección popular que se elegirán para el próximo proceso electoral local a celebrarse en esa entidad federativa; supuesto y ámbito territorial que corresponde a esta Sala.⁵

⁵ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso a) y 199, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3, párrafos 1, 2, inciso c); 4; 79, párrafo 1 y 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y **Acuerdo General 8/2020** de la Sala Superior del

12. Lo anterior, también 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 del Poder Judicial de la Federación.

IV. ACUMULACIÓN

13. A juicio de esta Sala Regional, en términos de lo establecido en los artículos 31 de la Ley de Medios, así como 79 y 80 del Reglamento Interno de este Tribunal, resulta procedente acumular el juicio ciudadano **SG-JDC-168/2020** al diverso **SG-JDC-162/2020**, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional.
14. Lo anterior, dado que existe conexidad en los actos reclamados, la autoridad responsable y en las pretensiones de los actores; por lo que se estima que la acumulación atiende al principio de economía procesal, así como a privilegiar la administración de justicia.
15. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

V. PERSPECTIVA INTERCULTURAL

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes: 10. Edición Matutina. Visible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020.



16. 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.⁶
17. 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.⁷
18. Toda vez que el asunto está relacionado con derechos de comunidades y pueblos indígenas en el estado de Baja California Sur, **se examinará el caso desde un enfoque intercultural.**
19. 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”,⁸ enuncia un conjunto de principios de

⁶ En la jurisprudencia 19/2018 de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”.

⁷ 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.

⁸ https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

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.

20. 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.

VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

21. Los medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1 y 80 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:
22. **Forma.** Se presentaron por escrito, el acto reclamado fue precisado, así como los hechos base de la impugnación, los agravios que le causa y los preceptos presuntamente

violados; asimismo, constan los nombres y firmas autógrafas de quienes promueven.

23. **Oportunidad.** A efecto de examinar el requisito de oportunidad de las demandas, resulta pertinente tomar en cuenta los criterios sustentados por la Sala Superior de este Tribunal.
24. En la jurisprudencia **28/2011** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE”**,⁹ sostuvo que, dado que los medios de impugnación se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, como lo son las cargas procesales, es este tipo de asuntos, tales deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas.
25. Por otro lado, en la jurisprudencia **8/2019** de rubro: **“COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES”**,¹⁰ determinó que, si bien en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley de Medios se establece la regla general de que en el plazo previsto para la impugnación de actos y resoluciones vinculados con el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles; sin embargo, no deberán computarse los días inhábiles en

⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

¹⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

términos de la ley, ni los sábados y domingos cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados con:

1. Asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas tradicionales, o sus sistemas normativos internos; o
2. La defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales, siempre que no se trate de asuntos o elecciones relacionados con el sistema de partidos políticos.

26. Con base en esos parámetros, es posible determinar que la demanda **se promovió oportunamente**, dado que, respecto del medio de impugnación que dio origen al expediente **SG-JDC-162/2020**, la resolución impugnada se notificó al actor el trece de noviembre, en tanto que fue presentada el veinte de noviembre siguiente.

27. Es decir, se presentó dentro del término establecido en el artículo 7, numeral 2 de la Ley de Medios, si se toma en consideración que debe descontarse del cómputo, el catorce, quince y dieciséis de noviembre, por corresponder a sábado y domingo, así como el tercer lunes, en conmemoración del veinte de noviembre, por ser inhábil, en términos del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.

28. Mientras que, por lo que respecta del medio de impugnación que dio origen al expediente **SG-JDC-168/2020**, la resolución impugnada se notificó a la actora el

diecinueve de noviembre, en tanto que fue presentada el veinticinco de noviembre siguiente.

29. Es decir, se presentó oportunamente, al descontarse los días veinte y veintiuno, por corresponder a sábado y domingo, respectivamente.
30. **Legitimación.** Los juicios son promovidos 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 recurrente del juicio ciudadano SG-JDC-162/2020, es un ciudadano que se *auto adscribe* como mixteco, integrante de la comunidad pluricultural asentada en el Municipio de Mulegé, Baja California Sur.
31. En tanto que, la actora del diverso medio de impugnación, se *ostenta* como indígena náhuatl, integrante de la comunidad pluricultural, asentada en el Municipio de la Paz, de esa entidad federativa.
32. Lo cual es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de dichas comunidades indígenas, pues conforme al artículo 2o, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.¹¹

¹¹ Lo anterior se robustece con las jurisprudencias 27/2011 y 12/2013, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE”, y “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES”.

33. **Interés jurídico.** Los actores tienen interés jurídico para promover el juicio ciudadano, pues controvierte la sentencia emitida por Tribunal Local, de la cual fueron parte accionante.
34. **Definitividad.** Se satisface este requisito, en virtud de que la ley local, no se advierte otro medio de impugnación por el que se pueda modificar o revocar la resolución controvertida.

VII. CONTEXTO DEL ASUNTO

35. Previo analizar los agravios, se considera necesario establecer el contexto del asunto.
36. El doce de octubre, el Consejo General al emitir el Acuerdo **IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020**, aprobó diversas propuestas de modificaciones y adiciones al Reglamento de Registro de Candidaturas.
37. Los actores controvirtieron las acciones afirmativas que se encuentran recogidas en los artículos transitorios décimo noveno y vigésimo primero del citado reglamento, que establecen, que, para efectos del proceso local electoral, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes postularán de forma obligatoria:
 - Para alguno de los **distritos** que integra el Estado, una fórmula de candidaturas de personas con discapacidad, jóvenes o que se auto adscriban indígenas y/o afromexicanas.
 - Para el caso de las planillas a los **ayuntamientos**, en uno de los cinco que conforman la entidad, una fórmula integrada por personas que se auto adscriban indígenas o afromexicanas para cualquier cargo¹².

¹² En ambos casos, bastaba la auto calificación simple.

38. En el referido acuerdo se justificó la emisión de tales medidas afirmativas, dado que, respecto a las personas indígenas y/o afroamericanas, de manera destacada:

- Cuentan con una población estatal del 14.47%;
- A nivel municipal, Los Cabos y Mulegé integran los Ayuntamientos con mayor población indígena migrante;
- Existe normatividad que exige a las autoridades a emitir acciones para su integración;
- No se cuenta con información sobre el contexto pluriétnico, ni su estructuración, por lo que se requiere estudios que permitan conocerlos;
- Existe la manifestación de representatividad que se ha pronunciado en consultas del congreso local, pero no fue publicada la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas de esa entidad federativa;
- El Instituto Nacional para Pueblos Indígenas realizó una consulta en julio del año pasado con la participación de doscientos cinco representantes de diversos pueblos;
- No se contaba con un catálogo de población indígena;
- Una persona había alcanzado a ostentar un cargo de representación en el pasado proceso;
- No obstante que no se cuenta con población originaria, dado su condición de migrantes, la Constitución local sí les reconocía los derechos contenidos en ella y en las leyes.

39. El consejo General resaltó que si bien, era un derecho convencional y constitucional la **consulta**, derivado de la emergencia sanitaria por el COVID-19, se tuvo la **imposibilidad** de concretar las gestiones para realizarla; por lo cual ordenó que, concluido el proceso, **se elaborara un Protocolo de consulta**. Lo que se fundamentó en la Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la pandemia y derechos

humanos en América.¹³

40. Por su parte, derivado de la impugnación de los actores, **el Tribunal local** resolvió **modificar** el Acuerdo, únicamente por lo que respecta al modelo de la auto-adscripción y dejar intocadas las demás partes de éste.
41. Asimismo, en suplencia de la queja, analizó las razones del por qué el Instituto Electoral **no consultó** a las comunidades indígenas y afroamericanas, derivado de la actual contingencia.
42. Al respecto, determinó que eran **parcialmente válidas**, porque debió de implementar las acciones desde el momento que culminó el pasado proceso electoral y no esperar hasta el momento más cercano del próximo proceso, por lo cual, además de la emisión del Protocolo que se previó para consultas, **le ordenó** que, una vez concluido este proceso, de manera inmediata **consulte a la población** indígena de Baja California Sur.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII.1. Cuestión previa

43. Tal como se ha hecho referencia, los promoventes comparecen en su calidad de indígenas mixteco y náhuatl, de los Municipios de Mulegé y la Paz, Baja California Sur; aspecto reconocido por el Tribunal responsable en su resolución e informe circunstanciado.
44. En este contexto, se procederá a **suplir la deficiencia** de la

¹³ Que establece que deberá abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos de los pueblos indígenas durante el tiempo de la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar a delante procesos de consulta previa, libre e informada.

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 como la que se propone, 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.¹⁴

VIII.2. ¿Qué les causa agravio a los actores?

45. Los actores, de manera idéntica, en sus escritos de demanda, se duelen de lo siguiente:

a. Acciones afirmativas. No consideran como tales, las emitidas en favor de los indígenas y afro mexicanos, al no garantizar su participación y representación política en este proceso electoral, a pesar de ser una población históricamente vulnerable y representar un porcentaje considerable.

Asimismo, pese a que, en comparación con la participación de los otros dos grupos vulnerables que han tenido participación y representatividad, ese grupo ha tenido una participación nula, lo cual evidencia su invisibilización. A partir de ello, estima que el Instituto debió dictar medidas específicas, reservando espacios para ese sector.

¹⁴ 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.

b. Violación al principio de exhaustividad. La sentencia incumple con ese principio y vulnera con ello, su derecho de acceso a la justicia y justicia completa, al no contestar todos sus planteamientos, relativos a:

- **La vulneración al principio de certeza y omisión de implementar medidas afirmativas.** Porque se dejó al arbitrio de los institutos políticos escoger de tres grupos, lo que no da certeza que postulen a un candidato indígena o afro mexicano, lo que los excluye. Sin tomar en cuenta que, de los grupos, son el más vulnerable.
- **Omisión de identificar los distritos donde existe mayor población.** Para que de forma obligatoria postularan personas indígenas o afro mexicanos. Refiere que el no identificarlos, puede llevar a que los postulen en distritos con menor población de ese grupo, lo que anula su participación y representación política.
- **Omisión del Instituto de pronunciarse sobre acciones en candidaturas de representación proporcional.** El Instituto no formuló ninguna acción para que fueran incluidos en las listas de diputaciones y regidurías.
- **Falta de certeza en la postulación de Ayuntamientos.** Porque al haberse identificado cuáles son los municipios con mayor porcentaje de este grupo, debió extenderse la acción afirmativa para la postulación de más fórmulas a regidurías por mayoría relativa y representación proporcional.

Lo anterior, porque el Tribunal fue omiso en hacer pronunciamiento al respecto, al limitarse a señalar que

eran infundados dichos agravios, sin exponer los argumentos jurídicos y preceptos que exponen su determinación. Asimismo, al limitarse a transcribir la información proporcionada por el Instituto local.

- Estiman que el Tribunal fue omiso en realizar el análisis de los datos que aportó en su demanda de origen para evidenciar el porcentaje de población indígena superaba al porcentaje que representaba cada uno de los regidores.
- c. Condición de inmigración.** Consideran que el hecho de que la población indígena no sea originaria, sino producto de inmigraciones, no es motivo para que el Instituto local y el Tribunal anulen sus derechos de participación y representación.
- d. Razonamiento erróneo.** Indican que el argumento del Tribunal, con relación a que, de preverse acciones afirmativas del impacto que reclama el actor, comprometería la representación de la entidad federativa y podría ocasionar su exclusión, es erróneo. Ello, porque se encuentran en una posición de desigualdad estructural respecto de la población y porque no existe incertidumbre respecto a las estructuras inequitativas, por no haberse realizado la consulta.
- e. Indebida motivación y fundamentación.** Porque, contrario a lo sustentado, el artículo 2 constitucional, no señala como requisito un determinado porcentaje o cantidad de personas indígenas que debe existir en los distritos o municipios o que estos deban estar

concentrados, para la implementación de acciones afirmativas.

Estiman que en el supuesto de tomarse en cuenta lo establecido por el Tribunal, al ascender ese grupo de la población a 114, 067 personas, les corresponderían dos diputaciones y de considerarse que de manera dispersa no se obtiene ese porcentaje, un distrito uninominal de mayoría relativa, pero además sí es posible acceder a una curul por la vía de representación proporcional.

- f. Falta de exhaustividad y vulneración al principio de imparcialidad.** Porque el Tribunal fue omiso en analizar si se acreditaba la omisión del Instituto de garantizar el acceso de ese sector, por la vía de representación proporcional. Considera que, además, el Tribunal lo justifica como acto propio y no desde una perspectiva imparcial.
- g. Indebida motivación sobre la idoneidad de las medidas.** Consideran que es erróneo lo determinado por el Tribunal sobre este aspecto, dado que, no son idóneas porque no se tomaron en cuenta las circunstancias particulares de desigualdad y, por el contrario, el argumento de que su implementación podría generar en las estructuras inequitativas de la población sudcaliforniana es discriminatorio.
- h. Indebida motivación sobre la necesidad de las medidas.** Consideran que no se puede aceptar el señalamiento de que no son originarios, indica que se torna necesario un reconocimiento formal y material de sus derechos humanos, sin discriminación. Considera que

debieron preverse mecanismos para lograr su participación inmediata.

i. **Vulneración a los derechos de participación.** Refieren que la sentencia vulnera tales derechos reconocidos convencional y constitucionalmente, así como en las jurisprudencias 30/2014, 43/2014 y 11/2015 de la Sala Superior.

46. En tanto, que, el actor del juicio ciudadano **SG-JDC-162/2020**, hace valer, además, el siguiente agravio:

j. **Indebida aplicación del umbral del 40%.** El Tribunal local indebidamente empleo el razonamiento del Instituto Nacional Electoral para implementar la acción afirmativa en el proceso electoral pasado, que establece que el citado umbral debe tomarse como base.

VIII.3 ¿Cuál es la pretensión y causa de pedir?

47. La **pretensión** radica en que se revoque la resolución del Tribunal Electoral y en plenitud de jurisdicción, se revoque el Acuerdo **IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020** del Consejo General, para que se establezcan medidas afirmativas específicas para las personas indígenas y afro mexicanas.

48. La **causa de pedir** de los actores estriba en la presunta violación, entre otros, al principio de certeza, así como a los derechos de participación y representación de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, con el dictado de la resolución del Tribunal local.

VIII.4. Método

49. Por cuestión de **método**, se abordarán en primer orden, los agravios relacionados con la indebida motivación de la sentencia reclamada, esto es, los marcados como **a), c), d), e), g), h) e i)**; al encontrarse relacionados con las cuestiones medulares que sustentan las consideraciones de la resolución reclamada, derivadas de una indebida o inexacta aplicación de la ley. Posteriormente, se analizará el agravio **j)** y después, de manera conjunta, los agravios **b)** y **f)**, que se relacionan con la falta de exhaustividad de la sentencia.¹⁵

VII.5. Decisión

50. Se **confirma** la resolución, en virtud de que, con independencia de que asista parcialmente la razón a los actores, sus agravios **son ineficaces**, toda vez que el proceso electoral ordinario en Baja California Sur ya dio inicio y está en vísperas la etapa de precampañas; motivos por los cuales, para no controvertir el principio de certeza establecido por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, lo procedente será que las medidas afirmativas específicas se emitan antes del inicio del próximo proceso electoral, previa consulta se realice a las comunidades indígenas y afro mexicanas de esa entidad federativa.

VII.6. Tesis de la decisión

51. Las medidas afirmativas emitidas por el Consejo General no garantizan de manera certera que se materialice el derecho político-electoral de las personas indígenas y afro mexicanas del Estado de Baja California Sur, a participar y acceder a los cargos de elección popular, al no ser específicas para este

¹⁵ Si que lo anterior irroque perjuicio al actor, en términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

grupo históricamente vulnerable. Lo cual es contrario a lo establecido por la Constitución Federal y los tratados internacionales aplicables.

52. No obstante, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que el dictado de medidas afirmativas debe ser antes del inicio de los procesos electorales, porque de lo contrario, se afecta el principio de certeza que deben regir a las elecciones, tal y como en adelante se razona.
53. Asimismo, ha sido criterio de la Sala Superior y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que previo a la emisión de medidas afirmativas, debe mediar una consulta que cumple determinados requisitos.

VII.7. Marco normativo

54. El artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal establece 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.
55. Por su parte, el artículo 21, numeral 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas
56. Los artículos 25, numerales b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numerales b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen el derecho a ser votado, en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y por voto secreto, así como el acceso, en condiciones generales de

igualdad, a las funciones públicas.

57. El artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra el derecho de tomar parte en el gobierno y de participar en las elecciones populares.
58. El artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas prevé el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política del Estado.
59. El artículo XXI, numeral 2, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.
60. El artículo 6, inciso b) del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, establecer que los Estados deberán 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.
61. Asimismo, en el artículo XXXI, numeral 2, de la citada Convención, se dispone que los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las *medidas legislativas y de otra índole*, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

62. Por otra parte, en la Declaración de Viena (conferencia mundial de derechos humanos), se refirió que los Estados deben tomar **medidas positivas** concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.
63. Por otro lado, la Constitución local, en su artículo 7 Bis, consagra que las comunidades indígenas pertenecientes a pueblos indígenas, procedentes de otros estados de la república y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Baja California Sur, quedan protegidos por los derechos señalados en esta Constitución y la ley respectiva.
64. Por último, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 26, numeral 3, que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

VII.8. Justificación

VII.8.1. Estudio de los agravios a), d), e), f), g), h), i) y j)

65. A juicio de los actores, el Tribunal local motivó y fundamentó de forma indebida e inexacta su sentencia, a fin de justificar las acciones afirmativas genéricas, implementadas por el Instituto local.

66. Los agravios son **ineficaces**, por las razones que se precisan a continuación.
67. En principio, es necesario precisar que, de conformidad con el principio de legalidad, todos los actos y resoluciones de autoridad, independientemente de su naturaleza, deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las disposiciones legales aplicables, satisfaciendo la exigencia de **fundamentación y motivación**.
68. La primera se cumple con la existencia de una norma que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante la actuación de esa misma autoridad en la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso.
69. La segunda, se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto, actualizan el supuesto normativo del precepto aludido por el órgano de autoridad.
70. En ese sentido, **la indebida fundamentación** de un acto o resolución existirá cuando la autoridad responsable invoque alguna norma no aplicable al caso concreto, porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.
71. De ahí que, la **indebida motivación** será cuando la autoridad

responsable sí exprese las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero sean discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

72. En el asunto, el Tribunal responsable motivó su determinación, bajo los siguientes argumentos:

- La representatividad del congreso local podría verse comprometida, de prever, desde un primer momento, alguna acción afirmativa del impacto sugerido por el actor, **porque podría ocasionar la exclusión de otros grupos.**
- Este sector de la población **no habita dentro de un mismo municipio**, ni se conoce su situación en cada distrito para conocer en cuál de ellos existe más afluencia, por lo que dictar medidas sin un estudio previo, podría ocasionar resistencia o resentimiento.
- Las medidas adoptadas eran **idóneas**, al tomar en cuenta las circunstancias particulares del estado, la información documentada y la **falta de consulta** y estudios de impacto.
- Resultaban **necesarias**, porque otorgaban en un primer paso, la igualdad y la inclusión.
- Eran **proporcionales**, porque permitían alcanzar progresivamente y con un enfoque transversal, la inclusión, con un andar firme, gradual, sin regresiones. Además de que permitían evaluar su impacto, así como una consulta para verificar qué medida resultaba más proporcional y favorable.

El hecho de que se permitiera a los postulantes, elegir entre los tres grupos prioritarios, no significa que son inadecuadas, al tratarse de un punto de partida.

- Que las medidas no implicaban que debieran de extender para el principio de representación proporcional en diputaciones o regidurías, o que deba considerarse un municipio en particular, porque son medidas en cumplimiento del principio de progresividad desde el enfoque transversal, **para lograr pasos certeros y no efectos fugaces.**
- Por la extensión territorial, **al no conocerse con exactitud el distrito donde se concentra** la mayor parte de esa población o donde forman más una comunidad política, generaba un azar determinar dónde resulta más oportuna su participación. Aunado a la **cercanía del inicio del proceso.**
- Por lo que determinó que el acuerdo no vulneraba el principio de congruencia interna, a pesar de haber considerado los aspectos que referían los actores.

73. A juicio de esta Sala Regional, resulta indebida la motivación del Tribunal local, que a continuación se precisará, dado que debió tomar en consideración, lo siguientes aspectos.

74. La Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-REC-411/2018**, en términos de los artículos 1º, párrafo tercero y 2º de la Constitución federal, es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, **aun cuando la población indígena sea minoritaria.**

75. Al resolver el expediente **SUP-REC-28/2019**, sustentó que, si bien existen municipios de población mayoritaria indígena (que pueden calificarse como “municipios indígenas en sentido estricto”), lo que puede determinarse mediante procedimientos medibles, **existen también municipios en los cuales la población indígena es minoritaria** (“municipios indígenas en sentido amplio” o “municipios con presencia de comunidades indígenas”).
76. En este sentido, consideró que es posible reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional.
77. Lo anterior, en el entendido de que la normativa constitucional tiene como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr derechos iguales con respecto a su participación en la vida pública.
78. En dicho expediente, sustentó también, que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deben visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, **garantizando sus derechos** en atención de que se trata de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, **con independencia de la existencia de bajos porcentajes poblacionales**, puesto que, toda medida implementada para favorecerles, **no se efectúa únicamente cuanto existe una**

representación determinante.

79. En ese sentido, el hecho de que, como lo establece el Tribunal responsable, las personas indígenas o afro mexicana de Baja California Sur no se concentren en un mismo municipio, o no formen una comunidad política que comparta la misma historia, idioma, tradiciones, costumbres y cosmovisión, no es obstáculo para que se emitan medidas afirmativas eficaces para lograr que este sector de la población consolide su derecho de participación y representación.
80. Ello, toda vez que, de conformidad con el criterio establecido en el asunto **SUP-REC-28/2019**, del contenido del artículo 2º de la Constitución federal, no se prevé cierto porcentaje de concentración poblacional indígena, para la implementación de medidas compensatorias en materia electoral, a favor de los pueblos y comunidades indígenas.
81. Pues más allá de considerar el porcentaje y su diseminación poblacional de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Baja California Sur, las autoridades de la materia electoral, al evaluar la implementación de acciones que permitan la representación y participación efectiva en la vida política de tales grupos en situación de vulnerabilidad, no puede atender a dichos parámetros como los únicos a tomar en consideración.
82. Pues se estima que, un parámetro a considerar como lo afirman los actores, lo es también el *porcentaje total* de la población, en comparación respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

nivel estatal.

83. Por otro lado, **se considera indebida** la motivación del Tribunal local, cuando refiere que, el hecho de que se emitieran medidas afirmativas específicas para este grupo históricamente en desventaja posiblemente *ocasionaría la exclusión* de otros grupos que también buscan la representatividad, los cuales probablemente no converjan con las ideas de las personas indígenas o afro mexicas que hayan sido postuladas.
84. Lo anterior, porque ha sido criterio de la Sala Superior, al emitir 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”**, 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.
85. En ese sentido, 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*.
86. Por otra parte, se considera que no es correcta la determinación del Tribunal de que las medidas tienen como fin el cumplimiento del principio de progresividad desde el enfoque transversal, para lograr pasos certeros y no efectos fugaces, porque en su concepto, en éstas debieron preverse

mecanismos para lograr su participación inmediata.

87. Ello es así, porque la Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-REC-214/2018**, estableció que, ante la posibilidad de adoptar medidas afirmativas en materia indígena, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, se debe analizar el contexto de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, y el ámbito específico a que van dirigidos, **adoptando las más adecuadas para acelerar la inclusión y la igualdad de facto.**
88. Razón por la cual, se estima que no resulta acertado el argumento del Tribunal local, cuando refiere que las medidas en estudio permiten una democracia sostenible, no a pasos agigantados, sino con un andar firme, gradual y sin regresiones.
89. Pues en todo caso, debió justificar de manera fundada y motivada, por qué, por las particularidades de ese asunto, no se permitía la adopción de otras medidas y no solo limitarse a señalar que no se vulneraba el principio de progresividad.
90. Por otra parte, se considera que indebidamente se motivó la idoneidad de las medidas materia de estudio, al establecerse que acciones de mayor impacto podrían generar efectos en las *estructuras inequitativas* de la sociedad sudcaliforniana; asimismo, que, para motivar la necesidad de éstas, se consideró que Baja California Sur no cuenta con grupos étnicos originarios, siendo su relevancia reciente, con una distribución *inequitativa* en el territorio.
91. Lo anterior, toda vez que las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter **temporal** que se adoptan

para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y cesen una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas.

92. Asimismo, las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales las personas indígenas, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales **tienen sustento constitucional y convencional** en el principio de igualdad material.¹⁶
93. También, 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.¹⁷
94. Por ello, la implementación de acciones afirmativas constituye un instrumento idóneo para concretar el pluralismo nacional, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución federal y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte.¹⁸ Al posibilitar que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y

¹⁶ Jurisprudencia 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

¹⁷ Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

¹⁸ Ver sentencia SUP-RAP-726/2018.

pública.¹⁹

95. En el particular, la implementación de acciones afirmativas que se emitieron **debió tener como fin hacer realidad la igualdad material** y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad, de los pueblos y comunidades indígenas de Baja California Sur, sin que ello trajera, como lo afirma el Tribunal local, *estructuras inequitativas* en la sociedad sudcaliforniana.
96. Situación que se insiste, no se lograría en la forma y términos en los cuales el Consejo General emitió las medidas afirmativas, pues al permitir que, **de manera optativa**, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, postulen a personas discapacitadas, jóvenes o personas indígenas o afro mexicas, **no garantizan de manera certera**, que este grupo llegue, por lo menos, a alcanzar la postulación suficiente para conseguir integrar el congreso local o los ayuntamientos.
97. Ello porque, para el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la Constitución Federal, es posible que, a través de la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, se puedan emitir medidas afirmativas para hacer efectivos esos derechos.
98. Lo anterior, implica el deber de las autoridades electorales de esa entidad federativa, de establecer instrumentos a fin de lograr la citada finalidad, haciendo prevalecer los principios de igualdad y no discriminación a favor de esos grupos en

¹⁹ Resulta orientadora la tesis XLI/2015 de rubro: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.

situación de vulnerabilidad.

99. Lo cual no se logra, como lo indican los actores, con medidas genéricas que no particularicen la postulación específica de personas indígenas y/o afro mexicanas.
100. No obstante, se estima que **no le asistes la razón**, al manifestar que, para que las medidas afirmativas sean eficaces, por lo menos, para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, en el distrito local en el que haya mayor población indígena, los partidos políticos deberán postular a personas indígenas con vínculo comunitario.
101. Asimismo, que, por el principio de representación proporcional, deberá estar dentro de los tres primeros lugares de la lista. En tanto que, respecto a los Ayuntamientos, en cada uno de los cinco municipios donde exista mayor población indígena y afro mexicana, por el principio de mayoría relativa, en cada planilla que se registre, se debe postular uno o dos candidatos y por el principio de representación proporcional, una persona indígena dentro de los dos primero lugares de las listas.
102. Lo anterior, dado que para que las medidas afirmativas como acciones que permiten armonizar las diferencias formales -de derecho- y sustanciales -de hecho- puedan considerarse apegadas al principio de igualdad, **resulta indispensable que exista una verdadera justificación objetiva y razonable**, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad

perseguidos.²⁰

103. Dado que, para ello, se deben tomar en consideración las especificidades y el contexto del estado, de una forma precautoria y provisional.

104. Asimismo, porque, como lo indicó el Tribunal responsable, para el establecimiento de una acción afirmativa indígena deben identificarse los distritos que se considerarán indígenas, para estar en condiciones de establecer que en los mismos se garantice la postulación exclusiva de ciudadanos indígenas (con un vínculo a la comunidad a la que pertenecen).²¹

105. En conclusión, a partir de lo expuesto, se concluye que, las acciones afirmativas emitidas por el Consejo General no son suficientes para revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto, que enfrentan las personas indígenas y afroamericanas para el ejercicio de sus derechos político-electorales, con el objetivo de hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar la situación de invisibilidad, injusticia, desventaja y discriminación.

106. Sin embargo, se considera que **no resulta viable** la implementación de medidas afirmativas específicas para este grupo en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de Baja California Sur, como a continuación se razona.

107. La Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes (SUP-REC-214/2018, SUP-REC-59/2019, SUP-REC-

²⁰ Véase la sentencia **SUP-REC-1368/2018**.

²¹ SX-JRC-13/2019 y sus acumulados

28/2019, así como SUP-JDC-1282/2019) que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que sean adoptadas deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

108. Para arribar a la anterior determinación, ha señalado que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²² ha considerado que el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos,

²² **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.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun 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; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral. Época: Novena Época. Registro: 174536. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006. Tesis: P./J. 98/2006. P.1564.

como sus candidatos y la ciudadanía, tuvieron la oportunidad de conocer y en su caso inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores.

109. En el caso, en términos del artículo 77 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur y del Acuerdo **IEEBCS-CG102-NOVIEMBRE-2020**, del Consejo General,²³ por el cual se aprueba el plan y calendario integral del proceso local electoral 2020-2021, el proceso electoral local inició en este mes de diciembre.

110. Así, debe tenerse presente que los actores políticos preparan su estrategia de manera previa al registro de las fórmulas correspondientes a fin de obtener el triunfo de la contienda, o bien, posicionarse de la mejor manera posible dentro del órgano de representación popular respectivo, para lo cual planifican y realizan sus procedimientos internos, de conformidad con un marco normativo, el cual **debe ser previsible**.²⁴

111. Dar certidumbre a los partidos y candidaturas en torno a aquello que deben hacer dentro del proceso y con respecto a lo que deben esperar de la autoridad, dota de legitimidad las actuaciones de las autoridades electorales.

112. Entonces, aunque la introducción de medidas afirmativas por parte de las autoridades electorales está justificada y es necesaria, las mismas se deben incorporar al

²³ Visible en el link: <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG102-NOVIEMBRE-2020.pdf?nocache=1607403004844>

²⁴ El registro de candidaturas será del uno al quince de enero del próximo año.

orden normativo en materia electoral de manera oportuna.

113. Motivos por los cuales, una vez iniciado el proceso electoral, ordinariamente no se pueden instaurar medidas específicas, ya que se vulneraría el principio constitucional a la certeza.
114. Ahora bien, la Sala Superior²⁵ si bien ha reconocido que tratándose de la participación de personas indígenas en los procesos electorales, la adopción de medidas afirmativas para conseguir fines constitucionales pueden ser establecidas en sede partidista, **administrativa** o **judicial**, no menos cierto es que deben ser emitidas en armonía con los principios en materia electoral, entre los que se encuentra la **certeza**.
115. Por tanto, en el caso particular, dado lo avanzado del actual proceso electoral en el Estado de Baja California Sur resulta inviable la implementación de medidas afirmativas adicionales para el registro de candidaturas, en observancia del principio de certeza, puesto que se encuentra inminente el inicio de la etapa de precampañas.
116. En dicho sentido, el ordenar la implementación de las referidas acciones afirmativas en vísperas de la etapa de precampañas²⁶ afectaría el curso de éste, pues **se modificarían las reglas de postulación** de candidaturas.
117. Sin que pase inadvertido lo resuelto por la Sala Superior en el expediente **SUP-JRC-14/2020**, en el cual determinó que las medidas implementadas por las

²⁵ SUP-REC-28/2019.

²⁶ Conforme al calendario aprobado por el Instituto local, las precampañas darán inicio el próximo veintitrés de diciembre.

autoridades electorales administrativas pueden aprobarse iniciado el proceso electoral, siempre y cuando sea con una anticipación suficiente que haga factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas.

118. Lo anterior, al determinar que, el hecho de que, en una entidad federativa, no se pudiera promulgar y publicar la reforma legislativa local, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, como lo dispone el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, del Pacto Federal, tal situación de ningún modo debe impedir que durante el proceso electoral local de que se trate, se materialice el principio protegido (en ese asunto el de paridad.)
119. Razón por la cual, ordenó que se emitieran antes del inicio del proceso electoral, medidas de manera precautoria y temporal, las cuales pueden ser emitidas antes del registro de candidaturas, a fin de evitar un daño irreparable.
120. No obstante, a diferencia de este caso, en el cual ya se está en vísperas la etapa de precampañas, el referido precedente fue emitido antes del inicio del proceso electoral en Nuevo León, Monterrey. Ello, porque la sentencia de la Sala Superior fue dictada el cinco de agosto de este año y el inicio de los comicios en esa entidad federativa, lo fue el pasado siete de octubre²⁷.
121. Adicionalmente, como se analizó en el apartado del contexto del asunto, no pasa inadvertido que, entre otras cuestiones, que como lo sostuvo el Tribunal local, por motivos de la actual contingencia sanitaria, el Instituto electoral local

²⁷ <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/nuevo-leon/>

no realizó la consulta a las personas indígenas y afroamericanas, lo cual, también se considera una razón más para determinar que es inviable, en este momento, la implementación de medidas afirmativas específicas.

122. La Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-REC-173/2020 y acumulados**, ha establecido el criterio relativo a que las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de **consultar** a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y, por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objetivo de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades.²⁸

123. De acuerdo con el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁹ la consulta indígena debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de

²⁸ 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".

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, párr. 51.

consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

- **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

124. Es importante indicar que la Suprema Corte ha determinado que, si bien pudiera considerarse que la consulta indígena se activa solo cuando la medida legislativa (o de otro tipo, como se indicó) puede ser perjudicial, lo cierto

es que la Sala Superior³⁰ ha establecido que esa posición supondría realizar un pronunciamiento *a priori*, imponiendo una visión de las autoridades del Estado central sobre los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, ya que, “parte del objetivo de una consulta indígena es que sean los propios pueblos y comunidades indígenas quienes valoren qué es o qué no es lo que más les beneficia”.

125. De igual forma, la Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad **136/2020** (legislación electoral del estado de Guerrero),³¹ determinó que los pueblos afromexicanos **son titulares del derecho a la consulta**, en conformidad con el artículo 2º, Apartado C, de la Constitución federal.
126. Al respecto, consideró que los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; y, por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.
127. En ese sentido, se estima que el establecimiento, tanto de una acción afirmativa indígena, como de una afirmativa para afromexicanos, debe llevar un trabajo adicional por parte de la autoridad administrativa electoral, debido a que deben identificarse los distritos que se considerarán indígenas, para estar en condiciones de establecer que en los mismos se

³⁰ SUP-REC-173/2020 y acumulados

³¹ Versión estenográfica de la sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 8 de septiembre de 2020.

garantice la postulación exclusiva de ciudadanos indígenas o afroamericanas (con un vínculo a la comunidad a la que pertenecen).³²

128. Así, la temporalidad en la que se implementa la acción afirmativa limita que los efectos de ésta trasciendan de forma positiva en el principio de igualdad, ya que su correcta implementación deriva de un adecuado trabajo de gabinete para focalizar a los grupos vulnerables.

129. Pues la identificación de la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de Baja California Sur, permitirán identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas y personas afroamericanas en esa entidad federativa, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

130. En consecuencia, a pesar de que, a los actores les asiste parcialmente la razón sobre la indebida motivación de la resolución y que las medidas que se emitieron no les garantizan de manera certeza que sean postulados, o bien, que sean postulados en los municipios en donde existe mayor población de estos grupos, lo cual podría trascender a que accedan a cargos populares, lo cierto es que su implementación **no resulta viable** en esta etapa del proceso electoral.

VIII.8.1. Estudio del agravio j)

³² SX-JDC-13/2010.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

131. El actor afirma que el Tribunal local indebidamente empleó el razonamiento del Instituto Nacional Electoral para implementar la acción afirmativa en el proceso electoral pasado, que establece que a partir del umbral del 40% es que procede dictar tales medidas.
132. El agravio es **infundado**, como a continuación se razona.
133. La Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-REC-28/2019**, estableció que, si bien ha considerado ciertos parámetros para la implementación de candidaturas indígenas respecto de cargos de elección popular federales, bajo porcentajes poblacionales³³ (40%), ello no implica que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, para determinar la procedencia de implementar acciones afirmativas en favor de dichos grupos, deban necesariamente ajustarse a esos parámetros, pues resulta indispensable visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, atendiendo al contexto particular de cada caso.
134. Motivo por el cual, determinó que no se puede equiparar reglas para la acción afirmativa federal, a las condiciones de las entidades federativas.
135. No obstante, como se anticipó, el agravio es **infundado**, en virtud de que el actor parte de una premisa falsa, al afirmar que el Tribunal concatena un razonamiento utilizado por el Instituto Nacional Electoral en el pasado

³³ Ver SUP-RAP-726/2017 y acumulados, determinación que analizó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de clave INE/CG59/2017, por el que se aprobó la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

proceso electoral, en el que se advierte que el umbral del 40% debe tomarse como base.

136. Lo anterior, porque de la lectura integral de la sentencia impugnada, no se advierte que el Tribunal haya basado su determinación para analizar la idoneidad de las medidas afirmativas cuestionadas, sobre el parámetro relacionado en que, a partir de determinado porcentaje de concentración de población indígena, es que deben o no implementarse tales medidas; de ahí que no le asista la razón.

VIII.8.1. Estudio de los agravios b) y f)

137. Ambos actores consideran que el Tribunal local vulnera el principio de exhaustividad, porque la sentencia incumple con ese principio y vulnera con ello, su derecho de acceso a la justicia y justicia completa, al no contestar todos sus planteamientos.
138. Debe destacarse que se analizan en un solo apartado los agravios de ambos actores, porque, derivado de que sus demandas presentadas en la instancia local vertieron de forma idéntica sus disensos, el Tribunal estudió abordó de manera conjunta.
139. Los agravios son **infundados e inoperantes**, como a continuación se evidencia.
140. En términos de la jurisprudencia de la Sala Superior 12/2001, de rubro: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”**, se establece que el principio de exhaustividad impone a los juzgadores el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno

de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.

141. Asimismo, en la jurisprudencia **43/2002**, de rubro: **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**,³⁴ determinó que todas las autoridades están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar.
142. En el caso, los actores consideran que el Tribunal local dejó de analizar la totalidad de los aspectos de sus demandas.
143. Como se anunció, los agravios son **infundados**, dado que, el Tribunal electoral, a pesar de que estudió de manera conjunta los disensos que se hicieron valer en esa instancia, y que no hizo referencia de manera específica a cada uno, dentro de su análisis, al dar las razones del por qué debían confirmarse las medidas afirmativas emitidas por el Instituto local, sí abarcó los planteamientos que aducen los recurrentes, como a continuación se evidencia.
144. Respecto al agravio relativo a que el Instituto local fue omiso en implementar medidas afirmativas y vulneración del principio de certeza, porque se dejó al arbitrio de los institutos políticos escoger de tres grupos, las candidaturas, el Tribunal

³⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

local **sí lo estudió.**

145. Lo anterior, porque luego de realizar un análisis del contexto histórico-político-social-democrático de las personas indígenas, los impactos de las medidas en la sociedad sudcaliforniana en los grupos prioritarios y en la sociedad sudcaliforniana en general, el enfoque transversal del principio de progresividad de los derechos humanos del asunto, así como la proporcionalidad de las medidas impugnadas, llegó a la conclusión de que eran idóneas, necesarias y proporcionales.
146. Ello, porque, a pesar de que se dejaba de manera optativa la elección de entre jóvenes, personas discapacitadas y personas indígenas y afro mexicanas, constituían un primer paso para hacer efectivos los derechos de participación política de este último grupo, pues al no haber estudios previos, de emitirse medidas específicas del impacto que proponían los actores, se podría ocasionar la exclusión de otros grupos.
147. Respecto a la falta de exhaustividad del Tribunal de no estudiar el agravio consistente en que el Instituto local fue omiso en identificar los distritos y ayuntamientos en donde existe mayor población, se considera que tampoco les asiste razón.
148. Puesto que, el Tribunal responsable determinó que, ante la falta de consulta y de estudios previos sobre los municipios y distritos con mayor concentración de población indígena o afro mexicana, la emisión de medidas como las que se pedían podría ocasionar resistencia o resentimiento por parte de la sociedad.



149. Esto es, de manera implícita justificó que la falta de identificación de municipios con mayor concentración de este grupo obedecía a la falta de estudios previos y de consulta, que no se realizó, en principio, por el incumplimiento del Instituto de consultarles en tiempo, y en segundo, porque con la actual contingencia sanitaria, resultaba justificado que no se hubieran desarrollado los trabajos para su verificación.
150. Por otro lado, con relación a supuesta omisión del Tribunal local de analizar el agravio relativo a omitir pronunciarse sobre acciones en candidaturas de representación proporcional, tampoco les asiste la razón.
151. Dado que la responsable determinó que, aun cuando las acciones a implementar permitían, por un lado, la libertad a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes de elegir entre los tres grupos prioritarios considerados por la acción afirmativa, personas con discapacidad, jóvenes o aquellos formados por personas que se auto-adscriban indígenas y/o afromexicanas; o, por otro, sólo postular una fórmula de personas indígenas y/o afromexicanas en las planillas para la elección de los ayuntamientos.
152. No implicaba, que debiera de considerarse extenderse para el principio de representación proporcional en las elecciones a diputaciones o regidurías; o que, debiera considerarse para un municipio en particular, pues al ser una acción afirmativa en cumplimiento del principio de progresividad desde el enfoque transversal, su miramiento está en el logro de pasos certeros y con intromisiones proporcionales, y no con medidas inmediatas de efectos fugaces.

153. Sin que con dichos argumentos se constituya una vulneración al principio de imparcialidad, como lo afirman los actores, al referir que el Tribunal lo justifica como acto propio y no desde una perspectiva imparcial.
154. En efecto, el principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.³⁵
155. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido.
156. En el caso, se considera que el agravio de los actores es **inoperante**, en virtud de que únicamente se limitan a aseverar que el Tribunal resolvió de manera imparcial su inconformidad, sin precisar las motivaciones que conlleven a determinar si en asunto, existía un impedimento para que alguno de los integrantes de ese órgano jurisdiccional se

³⁵ Tesis: 1a./J. 1/2012, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL".

pronunciara, o bien, si al momento de emitir el fallo, se tuvo la intención de favorecer intereses diversos.

157. Por último, los actores sostienen la falta de exhaustividad atribuida al Tribunal local, derivado de que no analizó los datos que aportaron en su demanda, en los cuales se evidenciaba que era posible determinar el porcentaje de la postulación de candidatos en cada municipio y que, para determinar el número de candidatos para la postulación de fórmulas de personas indígenas y afro mexicanas, debía tomarse en cuenta el número total de cargos y el porcentaje de esta población.
158. Ejercicios con los cuales se podía deducir, que cada integrante del ayuntamiento tenía un porcentaje de representatividad y que consecuentemente, el porcentaje de la población de cuatro de los municipios superaba al porcentaje que representaba cada regidor.
159. Al respecto, se estima que es también infundado el disenso, porque si bien es cierto, el Tribunal local no se refirió de manera concreta a los ejercicios realizados por los actores, tendentes a demostrar que sí podían establecerse, en su concepto, medidas afirmativas específicas para ese grupo, lo cierto es que al analizar la proporcionalidad de las medidas que dictó el Instituto local, sostuvo la tesis principal de no poderse emitir medidas del impacto que proponían los recurrentes, por los motivos que ya se han precisado con anterioridad.
160. De esta manera, no asiste la razón a los actores cuando aducen que se vulneró en su perjuicio el derecho a

una justicia completa, pues independientemente de lo acertado o no de los argumentos empleados por el Tribunal local, en la sentencia reclamada se estudiaron los agravios hechos valer en esa instancia.

Así, por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumula** el juicio ciudadano SG-JDC-168/2020 al diverso SG-JDC-162/2020. En consecuencia, **glósese** copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución al juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia reclamada.

Notifíquese en términos de ley; devuélvase a la responsable las constancias atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley, Gabriela del Valle Pérez, el Magistrado Electoral Sergio Arturo Guerrero Olvera y el Secretario General de Acuerdos en funciones de Magistrado, Juan Carlos Medina Alvarado. El Secretario General de Acuerdos por Ministerio de Ley, César Ulises Santana Bracamontes, certifica la votación obtenida; asimismo, autoriza y da fe que la presente resolución se firma 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.