



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SG-JRC-41/2023

PARTE ACTORA: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE CHIHUAHUA

MAGISTRADA PONENTE:
GABRIELA DEL VALLE PÉREZ

SECRETARIA: OLIVIA
NAVARRETE NAJERA²

Guadalajara, Jalisco, a cuatro de octubre de dos mil veintitrés.³

La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, determina **modificar** en lo que fue materia de controversia, la resolución de catorce de septiembre último dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua⁴ en el expediente RAP-047/2023, que confirmó en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IEE/CE95/2023 emitido por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral,⁵ por el que se aprobó la realización de la consulta previa a las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas a cargos de elección popular en la entidad, en términos de lo señalado en esta sentencia.

¹ Parte actora, partido actor, instituto político actor, PRI.

² Con la colaboración de Melva Pamela Valle Torres.

³ Todas las fechas corresponden al año 2023, salvo anotación en contrario.

⁴ Tribunal local, Tribunal responsable, autoridad responsable, órgano jurisdiccional local, instancia local.

⁵ Instituto Estatal Electoral o Instituto.

Palabras clave: consulta previa, acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas indígenas a cargos de elección popular, exhaustividad, congruencia.

ANTECEDENTES

De lo expuesto en la demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Juicio de la ciudadanía local JDC-02/2020. El cuatro de mayo de dos mil veinte, el Tribunal responsable emitió sentencia en el referido juicio de la ciudadanía, en la cual determinó que el Congreso del Estado de Chihuahua⁶ incurrió en omisión legislativa por la inexistencia de normatividad que regulara, desarrollara e hiciera efectivos los derechos políticos y electorales de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos de elección popular en ayuntamientos y el Congreso local.

2. Juicio de la ciudadanía local JDC-22/2023. El veintiséis de junio, Tribunal responsable emitió sentencia en el juicio de ciudadanía mencionado en la cual se vinculó al Instituto Estatal Electoral con la finalidad de que se emitieran acciones afirmativas en las que debía considerar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una consulta.

3. Juicio de la ciudadanía JDC-31/2023. El tres de agosto, el Tribunal local emitió sentencia en el indicado juicio de la ciudadanía, en la que se declaró la existencia

⁶ Congreso local.



de omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral y se ordenó llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garantizaran el acceso de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado a las candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el proceso electoral local 2023-2024.

4. Acuerdo del Consejo Estatal. El once de agosto el Consejo Estatal del Instituto emitió el acuerdo IEE/CE95/2023, en el que aprobó la realización de la Consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el Estado de Chihuahua y su protocolo.

5. Impugnación local. El diecisiete de agosto, el representante suplente del PRI interpuso recurso de apelación contra el acuerdo IEE/CE95/2023.

Dicho recurso quedó registrado con la clave RAP-047/2023 y y resuelto por el Tribunal responsable el catorce de septiembre, en el sentido de **confirmar** en lo que fue materia de controversia el acuerdo combatido.

6. Acto impugnado. Lo constituye la resolución de catorce de septiembre último dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua en el expediente RAP-047/2023, que confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo IEE/CE95/2023 líneas atrás referido.

7. Juicio de revisión constitucional electoral.

a) Presentación. En desacuerdo con la resolución anterior, el diecinueve de septiembre, el representante suplente del PRI promovió ante el Tribunal local juicio de revisión constitucional electoral.

b) Recepción y turno. Recibidas en esta Sala las constancias atinentes, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó registrar la demanda con la clave de expediente **SG-JRC-41/2023** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez para su sustanciación.

c) Sustanciación. En su oportunidad, mediante diversos acuerdos se radicó la demanda, se tuvo a la autoridad responsable cumpliendo con el trámite de ley, posteriormente se admitió el juicio y al no haber diligencias pendientes se decretó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer y resolver el presente juicio, toda vez que se trata de un medio de impugnación promovido por un partido político para controvertir una resolución dictada por el Tribunal Electoral de Chihuahua que confirmó en lo que fue materia de controversia, el acuerdo del Consejo Estatal del Instituto local que aprobó la realización de la consulta previa a las personas integrantes de los



pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Estado para el proceso electoral local 2023-2024; supuesto y entidad federativa en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ (Constitución federal): artículos 2, 41, Base VI, y 99, fracción V.

-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 1, fracción II; 164; 165; 166, fracción III, inciso b); 176, fracción III y 180.

-Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios): artículos 26, párrafo 3; 28; 86; 87, párrafo 1, inciso b); 88, párrafo 1, inciso b); 89 y 90.

-Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: artículos 52, fracción I, y 56 en relación con el 44, fracciones II y IX; 78, párrafo 1, fracción III, incisos a) y b).

-Acuerdo INE/CG130/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales en que se divide el país

⁷ Constitución, Carta Magna.

y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.⁸

-Acuerdo de la Sala Superior de este Tribunal 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.⁹

-Acuerdo de la Sala Superior de este Tribunal 4/2022, por el que se regulan las sesiones presenciales de las Salas del Tribunal, el uso de herramientas digitales y las medidas preventivas en el trabajo, durante la emergencia de salud pública.

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad. Se actualizan los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 86, párrafo 1 y 88 de la Ley de Medios, en los términos siguientes.

a. Forma. Se encuentra satisfecha, ya que la demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar nombre del partido político y de la persona que promueve en su representación, así como la firma autógrafa de este último, se identifica al acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se exponen hechos y agravios que en opinión de la parte actora le causan perjuicio, así como los preceptos legales presuntamente violados.

⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de marzo de 2023.

⁹ Acuerdo dictado el dos de abril de dos mil veinte, consultable en la página web de este Tribunal: www.te.gob.mx



b. Oportunidad. El juicio fue presentado oportunamente, debido a que la sentencia impugnada se notificó a la parte actora el dieciocho de septiembre,¹⁰ y la demanda fue presentada el diecinueve siguiente.¹¹ Por tanto, al promover el juicio el primer día del plazo, se concluye que la demanda fue presentada oportunamente.

c. Legitimación. El presente juicio es promovido por un partido político, el cual está legitimado para acudir mediante el Juicio de Revisión Constitucional Electoral a reclamar la violación a un derecho, conforme a lo exigido en el artículo 88 de la Ley de Medios. Además, de que promueve a través de su representante ante el Instituto Estatal Electoral, del cual deriva la cadena impugnativa.

d. Personería. De las constancias que obran en el expediente se advierte que Nicolás Rodríguez Torres tiene acreditada su personería como representante suplente del PRI ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, la cual le fue reconocida por la autoridad responsable en la sentencia impugnada, con ello se cumple lo prescrito en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 88, párrafo 1, incisos b) de la Ley de Medios.

e. Interés jurídico. Acorde a lo dispuesto en la jurisprudencia 7/2002 sustentada por la Sala Superior de este tribunal, de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU**

¹⁰ Visible a foja 127 del cuaderno accesorio único del expediente SG-JRC-41/2023.

¹¹ Visible en la foja 129 del cuaderno accesorio único del expediente SG-JRC-41/2023.

SURTIMIENTO",¹² el interés jurídico procesal se satisface en el presente juicio pues el instituto político actor es quien promovió el recurso de apelación al que le recayó la resolución aquí impugnada, la cual considera le causa agravios.

f. Definitividad y firmeza. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la legislación local aplicable no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previo a la tramitación del presente medio de impugnación.

g. Violación a un precepto constitucional. Se tiene satisfecho, pues el partido actor precisa que se vulneran los artículos 1º, 2º, 14, 16, 17, 41, 73, 105, 124 y 133 de la Constitución federal, con independencia de que se actualicen o no tales violaciones, dado que la exigencia es de carácter formal y por tal motivo, la determinación repercute en el fondo del asunto.

h. Carácter determinante.¹³ Se cumple con el requisito previsto en el artículo 86 párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, toda vez que el acto reclamado consiste en una sentencia que confirmó la realización de la consulta previa a las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas a cargos de elección popular en el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Chihuahua.

¹² Consultable en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 372 y 373.

¹³ Lo anterior, tiene apoyo en la jurisprudencia número 15/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con rubro: "**VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO.**" Consultable en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 638 y 639.



El cual conforme al artículo 93 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua inició el uno de octubre del año en curso.

i. Reparabilidad material y jurídica. El requisito establecido queda satisfecho debido a que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, toda vez que de resultar fundado alguno de los agravios de la parte actora, habría la posibilidad de revocar la sentencia impugnada y ordenar que se repare el agravio causado al partido actor.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad y ante la inexistencia de causales de improcedencia o sobreseimiento se procede al análisis de la cuestión planteada.

TERCERA. Estudio de fondo.

A. Agravios. Para combatir la determinación impugnada, la parte actora formula los siguientes motivos de reproche.

Se duele de que la autoridad responsable violentó en su perjuicio el principio de exhaustividad, ya que no abordó el estudio de fondo desde la perspectiva planteada debido a que no atendió la causa de pedir, ni respondió de manera congruente, cometiendo el mismo agravio que ocasionó la autoridad electoral local.

Estima lo anterior, ya que, según refiere, el tribunal responsable analizó los agravios invocados de manera aislada, restrictiva e incongruente, y no mediante un estudio integral de la causa de pedir, y sin analizar la controversia

planteada a la luz de los principios constitucionales que invocó, limitándose a dar una respuesta parcial y superficial, que se traduce en una indebida motivación y violación al principio de exhaustividad.

Refiere que de la parte considerativa del fallo, y en general del mismo, se advierte una estructura de forma y redacción con ciertos formulismos que denotan que el juzgador quiso ser preciso y lacónico a fin de responder los agravios; sin embargo, en ese afán de sencillez, no fue exhaustivo, e incurrió en razonamientos incongruentes, alejándose de la causa de pedir, pues aunque efectivamente al final de la síntesis de los agravios señaló “...*máxime de que se pretende inferir con la autodeterminación y sistema normativo de los pueblos indígenas.*”

No advirtió justamente que ese era el tema de controversia, si las acciones que se pretenden emitir con el proceso de consulta interfieren con la libre determinación de los pueblos indígenas, y el proceso de postulación de candidaturas propio de los partidos políticos.

Ello, pues según señala, partiendo del objeto y ejes de la consulta consignados en el mismo Protocolo, se llega a la conclusión que el acuerdo es inconstitucional, porque la competencia que citan es derivada de la ejecución en cumplimiento de las sentencias dictadas en los expedientes locales JDC-22/2023 y JDC-31/2023 dictadas por el Tribunal responsable, lo que considera no puede estar por encima del marco constitucional.

Por otra parte, reitera que al estudiar de manera parcial los agravios, la responsable no advirtió que el tema importante



no era si se podían expedir acciones afirmativas en favor de los pueblos indígenas, sino si éstas pueden ser objeto de consulta, ya que a su juicio no se puede consultar a los pueblos indígenas sobre cómo ellos van a decidir intervenir en la designación de sus representantes, que es precisamente lo que, alega, saca del contexto la autoridad responsable en el estudio de los agravios.

En este sentido, señala que si bien es cierto que los pueblos indígenas involucrados, antes de cualquier acción que pueda afectarles, directa o indirectamente tienen derecho a la consulta, no se les puede consultar con miras a expedir lineamientos para determinar cómo deberán elegir a sus representantes.

Lo anterior, pues, en su concepto, ese derecho no es intervenible por autoridades externas, sino que éstas solo deben reconocerlo, y si dicha circunstancia tiene como fin determinar los lineamientos para registro de candidatos, entonces es claro que existe una indebida intromisión en la libre autodeterminación y en los actos fundamentales del proceso electoral en contravención al artículo 105 Constitucional, sin que sea aplicable el precedente que citan de Sala Superior, pues es un tema muy específico, que viola el artículo 2º Constitucional.

A partir de lo anterior, considera que las autoridades electorales no deben inmiscuirse en el mecanismo para que los pueblos indígenas elijan a sus representantes con miras a buscar ser postulados por un partido político, que esa es la esencia de la controversia, la obligación de respetar la

normatividad que rige su representación jurídica en relación al principio de autodeterminación que derive de su calidad de pueblo indígena.

Por lo que toca a la materia de los lineamientos o acciones afirmativas que se pretenden expedir, y de los cuales se quiere hacer la consulta previa, refiere que el acuerdo y protocolo señalan diversas temáticas, pero ello, no puede ser ajeno al marco de competencia constitucional conforme al artículo 124 de la Carta Magna.

Asimismo, refiere que con lo anterior se confirma que la materia de la consulta es para determinar acciones afirmativas que adoptará o implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los ayuntamientos y al Congreso del Estado.

No obstante, señala que el tema de postulación de candidatos es materia de la Ley General de Partidos Políticos y facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Aunado a que se pretende interferir con la autodeterminación del sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la Asamblea Comunitaria, lo que también haría el objeto de la consulta inconstitucional.

Lo anterior, con base en la tesis LXXXV/2015 de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AUN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)."

Por otra parte, alega que con base en el límite a la facultad reglamentaria es claro que el Instituto Estatal Electoral no tiene competencia para realizar la consulta previa que nos



ocupa, pues ello sería materia del Congreso de la Unión. Sustentando su afirmación en la tesis: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”

En consecuencia, considera que el acto reclamado resulta inconstitucional, además de que carece de la debida fundamentación y motivación ya que en su concepto la autoridad responsable carece de competencia constitucional para reglamentar y emitir las acciones afirmativas que alude.

Refiriendo que resulta aplicable por analogía la siguientes tesis: “PERSONAS INDÍGENAS. EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN XI DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) ABROGADA, VIOLA LOS DERECHOS A LA LIBRE AUTODETERMINACIÓN Y AL AUTOGOBIERNO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS QUE FORMAN PARTE DEL PERSONAL SUSTANTIVO, AL NO PREVER LA POSIBILIDAD DE OTORGARLES UNA RESERVA DE PLAZA PARA DESEMPEÑAR CARGOS OBLIGATORIOS EN SUS COMUNIDADES.”

Por otra parte, también refiere que subsiste la problemática de que se viola el artículo 105 Constitucional precisamente porque en el artículo 41 Constitucional se hace la distribución de competencias entre el órgano federal y los órganos locales y que con base base en la distribución existe un marco jurídico electoral, como se advierte de la jurisprudencia de rubro: “LEGISLACIÓN FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIAL DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.”

También señala que bajo esta distribución de competencias corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión la regulación de competencias ordenándose expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución a más tardar el 30 de abril de 2014, según se establece en el artículo segundo transitorio del decreto respectivo.

Finalmente alega que a su juicio el objeto de la consulta viola de forma sustantiva el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y que dicho objeto es contrario a lo previsto en el artículo 2º Constitucional, apartado A, fracciones I y VII, pues si gozan del derecho de acuerdo a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, sin injerencias externas respecto a como elegirán a quien o quienes los representarán en busca de un cargo de elección popular.

Por lo que estima que no se puede expedir una acción afirmativa para regular como debe realizarse esa actividad representativa, y que si el objeto de la consulta es para expedir los lineamientos con ese propósito, resulta incuestionable su inconstitucionalidad.

Ello en atención a lo establecido en la tesis aislada de rubro: “LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2º APARTADO A, FRACCIONES III Y VII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

B. Metodología.



Los motivos de disenso planteados por la parte actora serán analizados de manera conjunta dada su estrecha vinculación. En términos de la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**”¹⁴

C. Respuesta.

Los agravios son **infundados** porque el Tribunal local sí dio respuesta congruente a los motivos de reproche relacionados con la temporalidad y competencia del Instituto Estatal Electoral para emitir acciones afirmativas; pero sobre la omisión del Tribunal responsable de dar respuesta a la inconstitucionalidad de la consulta previa **es fundado pero inoperante**, por las razones que se explican a continuación.

En principio, debe señalarse que, en términos del artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, quienes emitirán resoluciones de manera pronta, imparcial y completa.

La exhaustividad impone a las y los juzgadores, una vez satisfechos los presupuestos procesales, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución o sentencia, todos y cada uno de los planteamientos de las partes en apoyo de sus pretensiones, y el examen y valoración de los medios de prueba aportados legalmente al proceso.

¹⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

Al respecto y como parte de cumplir debidamente con el principio de exhaustividad, se ha considerado el examen congruente de lo efectivamente planteado por las partes en juicio, sin adicionar cuestiones diversas, y sin dejar de atender las que se han expuesto.

A ello se le ha denominado cumplimiento de la congruencia interna y externa en el dictado de las sentencias.

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. Por su parte, la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.¹⁵

Precisado lo anterior, de la lectura de la sentencia impugnada, se advierte que el Tribunal responsable precisó que, del estudio integral y minucioso del medio de impugnación, desprendía que la parte actora aducía dos motivos de disenso.

4.1 La responsable negó al partido actor poder intervenir en el proceso de emisión del acto combatido.

El partido político actor argumenta que no se les otorgó la debida intervención para ejercer su derecho de voz, pues, desde su óptica, no estuvo informado -con la debida antelación- del proyecto de acuerdo, ni participaron en la

¹⁵ Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 28/2009 de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, páginas 23 y 24.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

conformación del acto combatido por lo que se vulneró el principio de deliberación democrática.

4.2 El acuerdo combatido resulta inconstitucional toda vez que las acciones afirmativas -en materia de pueblos indígenas- no se pueden emitir dentro de los noventa días previos al inicio del proceso y el Instituto no tiene competencia para ello.

Desde la perspectiva del partido actor el hecho de que el Instituto implemente lineamientos o acciones afirmativas tiene como efecto generar una alteración en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, por lo que estima que las autoridades electorales no pueden realizar este tipo de variaciones, sino es antes de los noventa días a que inicie el proceso electoral local de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Federal.

Además, el Partido Revolucionario Institucional estima que el Instituto no tiene competencia para emitir las acciones afirmativas respectivas, toda vez que el tema de postulación de candidaturas es materia de la Ley General de Partidos Políticos, por lo tanto, dicha competencia es exclusiva del Congreso de la Unión, máxime de que se pretende inferir con la autodeterminación y sistema normativo de los pueblos indígenas.

(Lo subrayado es propio)

Ahora, para dar contestación al agravio 4.2. -que es la materia de controversia en el presente juicio- el Tribunal responsable argumentó, lo siguiente:

“5.4 El acuerdo combatido es conforme al parámetro de regularidad constitucional.

39. La tesis de decisión del presente **agravio** consiste en declararlo como **infundado**

40. Lo anterior, toda vez que, contrario a lo argumentado por el partido actor el Instituto sí tiene competencia para emitir acciones afirmativas en materia de postulación de candidaturas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, así como de realizar la consulta previa respectiva y,

41. La prohibición del artículo 105 de la Constitución Federal relativa a que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y

durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, no constituye un impedimento para que las autoridades emitan acciones afirmativas, inclusive, una vez que dio inicio el proceso electoral respectivo.

42. *Para arribar a la conclusión anterior, el fallo orbitará por diversos tópicos que explicarán el sentido de este.*

¿Que resolvió el Consejo Estatal en el acuerdo IEE-CE95/2023?

43. *El once de agosto el Consejo Estatal del Instituto aprobó la realización de la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el Estado de Chihuahua, así como el Protocolo de la misma consulta.*

44. *Ello con motivo del cumplimiento de sentencia de los juicios ciudadanos con claves JDC-022/2023 y JDC-031/2023, en donde en el último asunto mencionado, se declaró existente la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral, vinculando al mismo para que realice las acciones necesarias y pertinentes para la implementación de medidas afirmativas que garanticen el acceso de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a las candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el próximo proceso electoral local.*

45. *Aunado a lo anterior, el Consejo Estatal funda el acto impugnado en los artículos 1, párrafo tercero y quinto, y 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución federal; 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, numeral 1, y 4 del Convenio 169 de la OIT; 2, 3, 5 y 18 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 8, primer párrafo, de la Constitución local; 14, numerales 5 y 6, y 64, numeral 1, inciso o), de la Ley Electoral.*

46. *Consecuentemente, en el apartado de consideraciones en el cuerpo del acto impugnado, se hizo un análisis del principio de igualdad y no discriminación, en donde se expone los distintos cuerpos normativos donde dicho principio se encuentra dictado: primeramente, esto es en los artículos 1 y 4 de la Constitución Federal; se agrega a la narración que la especificidad de conductas que tengan por objeto o resultado impedir o restringir los derechos humanos de las personas y atentar contra la dignidad humana se encuentran expresadas en instrumentos internacionales como la Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta. En atención a lo anterior, posteriormente se menciona el contenido del artículo 133 de la Constitución Federal.

47. Abonando aun en cuerpos legales internacionales, se resalta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana, los cuales establecen en pocas palabras, en sus artículos 25 y 23, respectivamente, el derecho y la oportunidad que deben gozar libremente, sin distinción y sin restricciones indebidas las personas ciudadanas de votar y ser votado.

48. Así mismo, se menciona de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial sus artículos 1, párrafo 1 y 4, y 5, párrafo 1, inciso c); no pasa desapercibido que el párrafo 4 del artículo mencionado es importante para la esencia del acto impugnado.

49. Se hace mención de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se debe hacer hincapié el artículo 9, párrafo 1, fracción IX que considera como discriminación el negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables, esto también es parte de la esencia del hoy acto impugnado.

50. Se menciona que la Constitución Local, en su capítulo II denominado de los Derechos Indígenas, dicta un catálogo de derechos reconocidos a pueblos y comunidades indígenas en el estado de Chihuahua, destacando que en artículo 8 del mencionado ordenamiento, los pueblos y las comunidades indígenas deben dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles.

51. Así mismo, se menciona la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, y su artículo 13, numerales 5 y 6, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución federal de manera gradual.

52. Posteriormente, se realiza una mención en un subapartado sobre las obligaciones de los partidos políticos, en base al artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución federal, en relación con los artículos 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 106 de la Ley Electoral.

53. *Se empieza hablando en el subapartado de acción afirmativa indígena con la tesis aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación XXIV/2018, la cual tiene el rubro “Acciones afirmativas indígenas. A través de un trato diferenciado justificado aseguran que la población indígena acceda a cargos de elección popular.” Después se menciona que las Sala Superior y Regionales dictaron diversas sentencias relacionadas con la revocación del registro de algunas candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena, situaciones que se describen en la vuelta de la foja 30.*

54. *Aunado a lo anterior, conforme a la recomendación general 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el acto impugnado se toman a consideración las características que debe tener la consulta a los pueblos indígenas las cuales se encuentran en la foja 36 vuelta y principios de la foja 37 del expediente físico del presente asunto.*

55. *En el mismo orden de ideas, de conformidad con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la OIT establece que para llevar a cabo la consulta es requerida la participación de las siguientes cuatro figuras: a) Autoridad responsable, b) órgano garante, c) órgano técnico, y d) Comité Técnico asesor de la consulta; cuyas obligaciones se detallan en la foja 37 del expediente físico del presente asunto.*

56. *Se dicta posteriormente que el proceso de consulta en términos del Protocolo mencionado deberá tener una fase de acuerdos previos, desarrollados en el protocolo inicial, dichos acuerdos se detallan en la foja 37 del expediente físico del presente asunto.*

57. *Así mismo, la consulta deberá de comprenderse de cuatro etapas, las cuales son:*

- I. Un período en donde se le brinda información a los consultados;*
- II. Un periodo prudente para la deliberación de los Pueblos, en el que analizan la información aportada;*
- III. Un periodo en donde se realizan las reuniones de consulta para llegar a acuerdos; y*
- IV. Un periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.*

58. *Consecuentemente, se mencionan desde en la vuelta de la foja 37 hasta la vuelta de la foja 38, los principios rectores, su fundamento y un planteamiento de cada principio, de la consulta que se pretende hacer.*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

59. Posteriormente, en un subapartado se menciona el contenido del Protocolo, el cual fue aprobado conjuntamente con el acuerdo IEE/CE95/2023, documento en el cual se define que la Consulta tiene por objeto recibir las opiniones, planteamientos y propuestas de las personas sujetas a la misma consulta, en relación de los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas. Por lo que se realiza una descripción de los apartados que conforman el Protocolo, descripciones las cuales se encuentran desde la vuelta de la foja 38 a la foja 41.

60. Por último, se hace mención de que la realización de la consulta materia del presente acuerdo será necesaria la disposición de los recursos humanos y presupuestales del Instituto Estatal Electoral, en conformidad con lo que se establezca en su momento el Consejo Estatal, en labores conjuntas con la Dirección Ejecutiva de Administración y la Coordinación.

61. El multicitado acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos por parte de la Consejera Presidenta y Consejeras y Consejeros Electorales, en la Décima Séptima Sesión Extraordinaria llevada a cabo el once de agosto.

62. Descrito lo anterior, es necesario realizar una serie de interrogantes, para explicar, las razones de por qué **la responsable sí tiene competencia para reglamentar acciones afirmativas y, que dicha facultad reglamentaria no se encuentra acotada por el plazo contenido en el artículo 105 de la Constitución Federal**, mismas que se formulan, a continuación:

63. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las discusiones en torno a los derechos humanos de igualdad y no discriminación suelen transitar por tres tópicos: **a.** la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; **b.** la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, **c.** el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.

64. Así, podemos definir que las acciones afirmativas impactan de manera real en la igualdad material, sobre esto la Sala Superior ha identificado varios criterios, a saber:

65. Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, destinatarios y conducta exigible.

66. Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no

se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán.

67. *Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, **indígenas**, discapacitados, entre otros, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.*

68. *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.*

¿Cuáles son los derechos de los pueblos y comunidades indígenas?

69. *El artículo 2º de la Constitución Federal positiviza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, bajo los mandatos de optimización siguientes:*

70. *La Nación Mexicana es única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

71. *La conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

72. *Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio.*

73. *La Federación, estados y municipios definirán las instituciones y políticas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como para garantizar la vigencia de sus derechos.*

74. *En México los derechos de los pueblos indígenas están consagrados y protegidos, de igual forma, a través del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

75. *Ello, se traduce en un mandato constitucional mínimo para los constituyentes; por ello, la creación de acciones afirmativas es una competencia que tiene tanto el*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

constituyente local y federal, como todas las autoridades del Estado.

¿Qué es el derecho a la consulta previa?

76. *Para responder esta interrogante, volveremos a remitirnos al artículo 2º de la Constitución Federal el cual señala que la federación, las entidades federativas y los Municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.*

77. *La prescripción constitucional en cita, de igual forma, enmarca que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades.*

78. *De lo anterior, podemos comprender que los cambios normativos, en este caso, relacionados con la participación de los pueblos indígenas en la vida democrática de un estado constitucional, debe realizarse mediante el instrumento denominado **consulta previa**, lo cual es acorde al bloque de constitucionalidad.*

79. *Al respecto, la Sala Superior ha mandatado que de la interpretación de los artículos 1º y 2º Apartado B, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la OIT, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

80. *En este mismo criterio vinculante y obligatorio, se señala 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 objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad*

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

81. Por último, el máximo órgano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es decir, la Corte Interamericana, ha sostenido la obligatoriedad de realizar los procesos de consulta previa cuando a través de medidas administrativas o legislativas se regulen derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

82. De todo lo expuesto, a priori, podemos advertir que, de manera efectiva, las autoridades electorales administrativas tienen la facultad -derivada de la propia Constitución Federal y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos- para implementar procesos de consulta previa y, como consecuencia de ello, acciones afirmativas, lo que se contestará a en las siguientes líneas del fallo.

¿Tiene el Instituto competencia para reglamentar acciones afirmativas?

83. Contrario a lo sostenido por la parte actora, podemos afirmar que el **Instituto sí tiene facultades para emitir acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas del Estado.**

84. Si bien, de forma primigenia, dicha competencia inicia en los poderes legislativos, sino ocurre tal circunstancia, como pasó en el caso en concreto -situación que no se encuentra controvertida y fue parte de la ratio decidendi de anteriores juicios resueltos por este Tribunal- tal competencia se convierte en residual para las autoridades administrativas.

85. Este criterio, acaba de ser emitido por la Sala Superior el pasado treinta de agosto, dentro del expediente **SUP-REC-231/2023** en donde estableció que los organismos públicos locales electorales tienen competencia para realizar consultas previas y acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

86. Lo expuesto, encuentra fundamento en el artículo 1º de la Constitución Federal en el sentido de la obligación, **de todas las autoridades mexicanas**, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de la observancia de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

87. De aquí, se deriva el deber de garantía que presupone obligaciones positivas, esto es, que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

88. Así, el deber de respetar los derechos humanos y la garantía de su libre y pleno ejercicio, lleva a la interpretación,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

de manera subsidiaria, de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en términos de lo previsto en el artículo 2 de la citada convención, cuando el ejercicio de los derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, para lo cual, los Estados Partes están comprometidos a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

89. Por lo anterior, resulta inconcuso que la emisión de acuerdos por parte de las autoridades electorales administrativas, en este caso del Instituto, en ejercicio de su facultad reglamentaria, constituyen una instrumentación accesoria y temporal, tendente a modular determinadas cuestiones inherentes a la postulación de las candidaturas, sin que ello represente una modificación legal fundamental ni se transgreda el principio de certeza, razón por la cual los argumentos del partido actor carecen de sustentabilidad legal para alcanzar su pretensión.

90. Por consiguiente, es incuestionable que la implementación de acciones afirmativas por parte del Instituto, tratándose de acciones afirmativas para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, como en el presente asunto, privilegia el derecho al voto pasivo de los pueblos y comunidades que las postulen, de ahí la regularidad constitucional del acuerdo combatido.

91. Ahora bien, queda una interrogante por contestar.

¿Está facultad reglamentaria (para aprobar un proceso de consulta previa y emitir acciones afirmativas) se encuentra acotada por el artículo 105 de la Constitución Federal?

92. La respuesta es no y, por ende, no le puede asistir la razón al partido actor.

93. Verán, dicha facultad reglamentaria no se encuentra acotada por el plazo límite para hacer modificaciones fundamentales al sistema normativo electoral previo al inicio de un proceso electoral, previsto en el artículo 105 de la Constitución Federal.

94. Recordemos la prohibición prevista por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, misma que está integrada bajo dos directrices:

- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.*

- Durante un proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

96. Esto implica que las modificaciones legales serán fundamentales cuando tengan por objeto o resultado producir, en elementos rectores del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a través de lo cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación para cualquiera de los actores políticos.

97. En tanto que las modificaciones legales no serán fundamentales si el acto no afecta elementos rectores y no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

98. Sobre este tema, ya se pronunció la Sala Superior el treinta de agosto pasado (SUP-REC-231/2023), argumentando que los institutos electorales locales sí pueden realizar procesos de consulta previa y emitir acciones afirmativas dentro del plazo enmarcado en el artículo 105 de la Constitución Federal, también, sostuvo que incluso las acciones afirmativas se pueden dictar dentro del propio proceso electoral.

99. Ello, en virtud de que conformidad con lo previsto en los artículos 1º, párrafos primer y tercero; 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 1, párrafo 1, y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se sigue que los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades que integran el estado nacional; y que si su ejercicio no se encuentra garantizado en disposiciones legislativas o de otro carácter, entonces, el Estado Mexicano, por conducto de sus autoridades de cualquier nivel, tiene el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida que fuera necesaria para hacer efectivos tales derechos y libertades.

100. Por tal motivo, si de conformidad con los plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o



cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin.

101. Razonar lo contrario, generaría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.

102. En consecuencia, no existe prohibición para el Instituto a fin de instrumentar el proceso de consulta previa con el objeto de poder, de forma oportuna, emitir las acciones afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro Estado.

*103. De ahí que se califique como **infundado** el agravio en estudio.”*

De lo anterior, se advierte que el Tribunal local sí dio respuesta congruente a los agravios relacionados con la temporalidad que prevé el artículo 105 para realizar modificaciones fundamentales o sustanciales al sistema normativo electoral previo al inicio de un proceso electoral; así como a aquellos relacionados con la competencia del Instituto Estatal Electoral para emitir acciones afirmativas; por lo que los agravios que se examinan, por lo que ve a esos motivos de inconformidad resultan **infundados**.

A mayor abundamiento, es importante destacar que el PRI no combatió de manera frontal las consideraciones que sostuvo el Tribunal responsable al analizar los agravios sometidos a su conocimiento y respecto de los cuales otorgó una respuesta.

Ello, ya que únicamente se limitó a señalar de manera genérica que la autoridad responsable analizó los agravios de manera aislada y restrictiva, que otorgó una respuesta parcial y superficial que se traduce en una indebida

motivación, que incurrió en razonamientos incongruentes alejándose de la causa de pedir, que no resulta aplicable el precedente que cita de Sala Superior, pero en modo alguno contrasta dichas afirmaciones con los argumentos sustentados por el Tribunal local para evidenciar de qué manera la metodología utilizada o las respuestas otorgadas, en cada caso específico, le generaron algún perjuicio o vulneración a algún derecho o principio.

Por tal razón, todas las consideraciones sustentadas en la sentencia respecto a estos temas deberán permanecer firmes.

Ahora bien, el examen de la resolución impugnada también lleva a concluir, que el Tribunal responsable fue omiso en dar respuesta al alegato mediante el cual el PRI cuestionó la inconstitucionalidad de la consulta aprobada a través del acuerdo primigeniamente controvertido al estimar que se pretende interferir con la autodeterminación del sistema normativo de los pueblos y comunidades indígenas.

Dicha inconformidad, en la resolución impugnada se sintetizó en la parte final de los agravios como *“máxime que se pretende inferir con la autodeterminación y sistema de los pueblos indígenas”* y se planteó por el PRI en el escrito de demanda del recurso de apelación local en los siguientes términos:

“Por lo que toca a la materia de los lineamientos o acciones afirmativas que se pretenden expedir y de los cuales se quiere hacer la consulta previa refiere que el acuerdo y protocolo señalan:

II. Materia de la Consulta. Será materia del proceso de Consulta, las medidas administrativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

Ayuntamientos y al Congreso del Estado, partiendo de manera enunciativa, más no limitativa de los siguientes ejes temáticos: 1. Representación de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos y Congreso del Estado; 2. Principio de paridad de género para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas en Chihuahua; 3. Candidaturas indígenas independientes; 4. Autoadscripción calificada indígena; 5. Medidas y acciones complementarias que permitan la participación política de los pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua.

En materia de legislación nacional, el artículo 2º de la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación y refiere a la obligación gubernamental de consultar a los a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen, pero esto, no puede ser ajeno al marco de competencia constitucional conforme al artículo 124 de la Carta Magna.

Con lo anterior se confirma que la materia es para determinar acciones afirmativas que adoptará o implementará e Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado, resultando que el tema de postulación de candidatos es materia de la Ley General de Partidos Políticos y facultad exclusiva del Congreso de la Unión como ya se explicó con antelación y que además se pretende interferir con la autodeterminación del sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la Asamblea Comunitaria, lo que también haría el objeto de la consulta inconstitucional: Tesis LXXXV/2015 de rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AUN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS).”

Atento a lo anterior, en concepto de esta Sala el agravio a examen resulta **fundado pero inoperante**, pues si bien es cierto que el Tribunal local omitió dar respuesta al motivo de reproche en cuestión y que, con ello se acreditó la vulneración a los principios de exhaustividad y congruencia de la sentencia impugnada; también lo es que, por su naturaleza destacadamente vaga, genérica e imprecisa, los

argumentos de agravio de referencia carecen de la entidad jurídica suficiente para revocar la determinación del Tribunal local que confirmó el acuerdo administrativo primigeniamente impugnado, según se explica en los párrafos siguientes.

En efecto, el partido actor alega que el acuerdo originalmente impugnado es inconstitucional ya que la materia de los lineamientos o acciones afirmativas que se pretenden expedir y de los cuales se quiere hacer la consulta previa referidos en que el acuerdo y protocolo son para determinar las acciones afirmativas que adoptará o implementará e Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado.

En este sentido, señala que el tema de postulación de candidatos es materia de la Ley General de Partidos Políticos y facultad exclusiva del Congreso de la Unión y que además se pretende interferir con la autodeterminación del sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la Asamblea Comunitaria, lo que también haría el objeto de la consulta inconstitucional, ya que la realización de la consulta no puede ser ajena al marco de competencia constitucional conforme al artículo 124 de la Carta Magna.

Como se anticipo, el agravio en estudio carece de la entidad jurídica suficiente para modificar el acuerdo administrativo primigeniamente impugnado ya que el partido actor únicamente formula manifestaciones vagas, genéricas e imprecisas y omite expresar argumentos que evidencien por qué, a su juicio, el objeto y la materia que se someterán a consulta son inconstitucionales.



Destacadamente, es omiso en precisar cuáles son las razones por la que considera que con la celebración de la consulta se estaría interfiriendo en la autodeterminación del sistema normativo de los pueblos indígenas, así como en las elecciones hechas por la Asamblea Comunitaria.

Tampoco desarrolla argumentos o principios de agravio tendentes a evidenciar que a través de la consulta se esté invadiendo la competencia legislativa del Congreso de la Unión en materia de postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos.

Máxime que el acuerdo primigeniamente impugnado es relativo a una consulta a las comunidades indígenas sobre la postulación de candidaturas, y sobre esto, tanto en su vertiente de consulta como en acciones afirmativas, existe una presunción de validez¹⁶, y en el caso concreto, la parte actora no aporta elementos para desvanecer dicha presunción pues, para ser demeritada, era insuficiente una afirmación como la realizada por la parte actora, sin precisar o especificar en concreto la situación de competencia exclusiva como la planteada, o la invasión identificable de

¹⁶ Jurisprudencia 43/2014. “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13. Jurisprudencia 37/2015. “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20. Tesis relevante LXXXVII/2015. “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73. Tesis relevante XXIV/2018. “ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

atribuciones a la legislación y órgano legislativo que menciona.

Lo antes desarrollado es acorde con la Tesis: (V Región) 2o. J/1 (10a.)¹⁷, con registro: 2010038 y cuyo rubro es **CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO**, misma que establece que los elementos de la causa *petendi*, se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida, en ese sentido, la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; en términos de lo anterior, se afirma que un verdadero razonamiento se traduce en la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).

Acorde a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis: 2a. XXXII/2016 (10a.)¹⁸, registro: 2011952 de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECORRENTE SÓLO MANIFIESTA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS**

¹⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III, página: 1683.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Décima Época, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, Página: 1205.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

SG-JRC-41/2023

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE, estableció que la transcripción de los preceptos constitucionales o legales que se consideran violados no puede ser suficiente para formular un agravio, pues no basta la simple expresión de manifestaciones generales y abstractas, sino que es necesario precisar la manera en que se actualizan los perjuicios a que se refiere y explicar las consecuencias que, en su caso, se hayan producido.

En este tenor, se evidencia que los argumentos del partido actor son genéricos e insustanciales y no permiten hacer un estudio a este órgano jurisdiccional respecto de algún aspecto concreto en torno a las supuestas violaciones que aduce, de ahí la calificativa anunciada.

Así las cosas, al resultar por una parte **infundados** y por la otra **fundado pero inoperante** los agravios formulados por la parte actora, lo conducente es **modificar** la resolución impugnada únicamente para adicionar el estudio del agravio relacionado con la inconstitucionalidad de la consulta previa, quedando intocadas las otras consideraciones sostenidas en el fallo local.

En consecuencia, se **confirma** en lo que fue materia de impugnación el Acuerdo IEE/CE95/2023.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia y por las razones precisadas en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su caso, devuélvanse las constancias atinentes previa copia digitalizada que se deje en su lugar en un dispositivo de almacenamiento de datos y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, el Magistrado Presidente Sergio Arturo Guerrero Olvera, quien hace suya esta determinación dada la ausencia justificada de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez, el Secretario de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrado Omar Delgado Chávez y la Secretaria General de Acuerdos en Funciones de Magistrada Teresa Mejía Contreras, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos por Ministerio de Ley César Ulises Santana Bracamontes quien certifica la votación obtenida, así como 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; y el artículo cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2022, por el que se regula las sesiones presenciales de las salas del tribunal, el uso de herramientas digitales y las medidas preventivas en el trabajo, durante la emergencia de salud pública.