

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: RA/04/2021.

PARTE ACTORA: PARTIDO DEL TRABAJO EN EL ESTADO.

AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA.

MAGISTRADO PONENTE: MAESTRO RAYMUNDO WILFRIDO LÓPEZ VÁSQUEZ.

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A VEINTIUNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

Sentencia que resuelve el recurso de apelación interpuesto el Partido de Trabajo¹ en el estado, a través de su Representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca²; en contra de los “*Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*”³, aprobados por el Consejo General de ese Instituto mediante su Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021.

Lo anterior, con base en lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

Del estudio del escrito de demanda y de sus anexos se desprenden los siguientes antecedentes del caso.

1.1 Decreto del Congreso del estado. Mediante Decreto número 1515⁴ (mil quinientos quince) aprobado por la Sexagésima Cuarta

¹ En lo subsecuente, Partido actor.

² En lo subsecuente, Instituto Electoral Local.

³ En lo subsecuente, Lineamientos en materia de paridad de género.

⁴ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, edición extra, de fecha dos de junio del dos mil veinte.

Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, se determinó que el *Proceso electoral ordinario 2020-2021 para elegir Diputaciones al Congreso del Estado, así como Concejalías a los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos*, iniciaría en los primeros cinco días de diciembre del año inmediato anterior.

1.2 Inicio del proceso electoral ordinario. En sesión especial de fecha uno de diciembre de ese año, el Consejo General del Instituto Electoral Local emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del *proceso electoral ordinario 2020-2021*.

1.3 Lineamientos en materia de paridad de género. Mediante su Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 de fecha cuatro de enero del año en curso⁵, el Consejo General del Instituto Electoral Local aprobó los Lineamientos en materia de paridad de género.

1.4 Interposición del *recurso de apelación*. El siete siguiente, vía correo electrónico, el Partido actor envió al Instituto Electoral Local su escrito de demanda a fin de impugnar los Lineamientos en comento.

Instituto que una vez sustanciado el procedimiento de publicidad del escrito de demanda, por así habersele solicitado, lo remitió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Electoral⁶, conjuntamente con su informe circunstanciado.

Posteriormente, mediante oficio número IEEPCO/SE/0772021 de fecha dieciocho de enero y recibido en la oficialía de partes de la Sala Regional Xalapa el veinte siguiente, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Local, en alcance a su informe circunstanciado, remitió el escrito original de la demanda presentada por el Partido actor.

1.5 Interposición del *juicio ciudadano*. Asimismo, el ocho de enero, vía correo electrónico, una ciudadana envió al Instituto Electoral

⁵ En lo subsecuente todas las fechas corresponderán a la presente anualidad, salvo que se especifique una distinta.

⁶ En lo subsecuente, Sala Regional Xalapa.

Local su escrito de demanda a fin de impugnar los citados Lineamientos.

Una vez sustanciado el trámite de publicidad del escrito de demanda, el referido Instituto Electoral Local, lo remitió a la Sala Regional Xalapa conjuntamente con su informe circunstanciado.

1.6 Consulta a Sala Superior. Por acuerdo de ese mes, Sala Regional Xalapa consultó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷, respecto de la competencia para conocer de los medios impugnativos en comento.

1.7 Respuesta de Sala Superior. En consecuencia, mediante proveído de fecha veintisiete de enero, el Pleno de la Sala Superior determinó que la Sala Regional Xalapa era la competente para pronunciarse sobre dichos medios impugnativos.

1.8 Reencauzamiento. Es por ello que, por acuerdo de cuatro de los corrientes, el Pleno de la Sala Regional Xalapa resolvió acumular ambos medios impugnativos, declarar su improcedencia y reencauzarlos a este órgano jurisdiccional para que resolviera lo que en Derecho proceda.

1.9 Radicación, escisión y proyecto de resolución. Por acuerdo de fecha diez del mes que transcurre, el Magistrado instructor de este órgano jurisdiccional radicó el presente expediente en la ponencia a su cargo y, en auxilio de labores a la Sala Regional Xalapa, ordenó notificar su acuerdo plenario al Partido actor.

Posteriormente, mediante proveído plenario de fecha dieciocho de febrero, este Pleno determinó la escisión del presente *recurso de apelación del juicio ciudadano*.

Finalmente, al considerar que el *recurso de apelación* se encontraba debidamente integrado, el Magistrado instructor lo admitió, cerró

⁷ En lo subsecuente, Sala Superior.

instrucción y solicitó a la presidencia de este Tribunal señalara fecha para la sesión pública de resolución respectiva.

2. COMPETENCIA

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, establece que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; especificando en su base IV inciso c) numeral 5, que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 25 base D de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, dispone que el sistema electoral y de participación ciudadana del estado contempla el sistema de medios de impugnación, el cual tiene como finalidad que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad.

Mientras que el artículo 114 Bis de dicho ordenamiento jurídico, establece que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado, y la fracción I del citado precepto legal, le confiere la facultad de conocer los recursos y medios de impugnación que se interpongan contra los actos o resoluciones señalados en las leyes de la materia.

En ese sentido, el artículo 52 inciso b) de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca⁹, contempla el denominado *recurso de apelación*, el cual es procedente para impugnar los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral Local, que

⁸ En lo subsecuente, Constitución Política Federal.

⁹ En lo subsecuente, Ley de Medios de Impugnación.

causen un perjuicio al Partido Político que teniendo interés jurídico lo promueva.

En el artículo 56, confiere la competencia a este órgano jurisdiccional para su conocimiento y resolución.

Por último, el artículo 12 fracción IV del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, dispone que son atribuciones de este Pleno, la resolución definitiva de los medios de impugnación en materia electoral.

Expuesto lo anterior, tenemos que en el caso concreto el Partido actor controvierte los Lineamientos en materia de paridad de género, al considerar que son extemporáneos, vulneran los principios rectores en materia electoral, transgreden su derecho de autodeterminación, y que el Instituto Electoral Local se extralimitó en su emisión, al no con atribuciones para ello.

Como se advierte, los hechos esgrimidos claramente se subsumen en los supuestos legales antes señalados, actualizándose de esa forma la competencia de este órgano judicial para resolver la presente controversia.

3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Previo al examen de la controversia sujeta a conocimiento de este Pleno deben estudiarse los presupuestos procesales, los cuales son requisitos que deben cumplirse para que este Tribunal se encuentre en condiciones de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En ese sentido, al rendir su informe circunstanciado el Instituto Electoral Local señaló que el Partido actor no cuenta con interés jurídico para controvertir los Lineamientos en materia de paridad de género, puesto que, a su estima, no le generan agravio alguno.

Sin embargo, **no se actualiza** dicha causal de improcedencia.

En efecto, como se señaló en el apartado precedente, el *recurso de apelación* es viable para impugnar los actos o resoluciones de los

órganos centrales del Instituto Electoral Local que causen un perjuicio al Partido Político que teniendo interés jurídico lo promueva.

En el caso, tenemos que el Partido actor contravirtió los Lineamientos en materia de paridad de género aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral Local (órgano central de ese Instituto), al estimar que las acciones afirmativas establecidas en éstos son extemporáneas, transgreden los principios rectores en materia electoral, vulneran su derecho de autodeterminación, aunado a que se extralimitó en sus atribuciones e invadió competencias.

Así tenemos que el Partido actor aduce la infracción de un derecho sustancial y hace ver que la intervención de este órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación.

De ello se sigue que el actor tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación que nos ocupa, ya que, de dictarse una sentencia a su favor, podría tener por efecto revocar o modificar los Lineamientos reclamados, generándole la consiguiente restitución en el goce de sus derechos político-electorales.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio de la Sala Superior contenido en la jurisprudencia de rubro “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”¹⁰.

Dicho esto, y toda vez que del estudio oficioso¹¹ que realiza este Pleno no se advierte alguna otra causal manifiesta de improcedencia, se analizará el fondo de la controversia planteada.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El escrito de demanda satisface los requisitos establecidos en los numerales 8 y 9 de la Ley de Medios de Impugnación, en los términos siguientes:

¹⁰ Jurisprudencia consultable en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, página 39; así como en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2002&tpoBusqueda=S&sWord=inter%c3%a9s,jur%c3%a9dico>.

¹¹ Como señala el numeral 2 del artículo 10 de la Ley de Medios de Impugnación.

4.1 Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en el consta el nombre y firma autógrafa del Representante suplente del Partido actor, se identifica el acto que impugna, el órgano responsable y se expresan los agravios que estimó pertinentes.

4.2 Oportunidad. De conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios de Impugnación, el escrito de demanda de esta clase de recursos debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada, salvo las excepciones previstas expresamente.

En el caso a estudio, el *recurso de apelación* se presentó el ocho de enero pasado, mientras que los Lineamientos en materia de paridad de género fueron aprobados por *Acuerdo General IEEPCO-CG-04/2021* de fecha el cuatro de ese mismo mes, por lo que resulta claro que el medio impugnativo resulta oportuno.

4.3 Legitimación. Se estima que se cumple con lo establecido en el artículo 12 numeral 1 inciso a) y artículo 57 inciso a) de la Ley de Medios de Impugnación; toda vez que el partido actor comparece a través de su Representante suplente ante el Instituto Electoral Local, calidad que es reconocida por ese Instituto.

4.4 Interés jurídico. Se tiene por cumplido el presente requisito en términos de lo determinado en apartado que antecede, por lo que a fin de evitar repeticiones innecesarias se deberá estar a lo ahí señalado.

4.5 Definitividad. Se colma este requisito, toda vez que no hay algún medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso.

5.1.1 Partido actor.

El Partido actor sostiene que los artículos 8, 11 y 12 de los Lineamientos en materia de paridad de género, relativos a las acciones afirmativas encaminadas para que las personas adultas mayores, jóvenes, indígenas, afromexicanas y discapacitadas cuenten con mayor participación como candidatas en el proceso electoral local en curso; transgreden el derecho de autodeterminación de ese Instituto Político.

En efecto, señala que tales directrices limitan la posibilidad de auto regularse y auto organizarse ya que impiden que prioricen sus principios ideológicos, sus programas de gobierno y legislativo, la manera de realizarlos, su estructura partidaria, y las reglas para el acceso a candidaturas de elección popular.

Es decir, limitan la facultad de los Partidos Políticos para que, de acuerdo a su normativa interna, establezcan los derechos y obligaciones de su militancia, y la forma de ejercicio de éstos.

Razón por la que, a su estima, los Lineamientos en materia de paridad de género incorporan obligaciones que no se encuentran contempladas en ningún ordenamiento legal, lo que además de limitar su derecho de autodeterminación, transgrede los principios constitucionales que rigen en materia electoral, así como que el Instituto Electoral Local se extralimitó en sus funciones al atribuirse facultades que no le fueron concedidas.

Asimismo, manifestó que los Lineamientos en cuestión no fueron expedidos con la antelación del plazo de noventa días al inicio del proceso electoral, tal y como establece la Ley.

5.1.2 Instituto Electoral Local.

Por su parte, el Instituto Electoral Local informó que la adopción de las acciones afirmativas implementadas en los Lineamientos en materia de paridad de género, tienden a procurar la igualdad material, representación y participación política de los grupos minoritarios a quienes se encuentran dirigidas.

Que las medidas afirmativas implementadas constituyen un instrumento idóneo para concretar el pluralismo nacional, y pugnan por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación.

Aunado a que, desde su óptica, se encuentran justificadas, resultan necesarias y son acordes al marco normativo jurídico, al potenciar la participación política de las y los integrantes de esos grupos minoritarios en la vida pública del estado.

5.2 Materia de análisis.

En razón a lo expuesto, en la presente sentencia se analizará si las acciones afirmativas implementadas a través de los Lineamientos en materia de paridad de género (a favor de las personas adultas mayores, jóvenes, indígenas, afromexicanas y discapacitadas) son de aquellas que la Constitución Política Federal cataloga como “modificaciones legales fundamentales”, y de esa forma determinar si tuvieron o no que ser expedidas con la antelación que al efecto se establece, previo a que inicien los procesos electorales.

De resultar infundado tal motivo de disenso, se procederá a estudiar si las acciones afirmativas en comento trastocan los principios rectores en materia electoral, si vulneran el derecho de autodeterminación de los Institutos Políticos, así como si cuenta con un sustento jurídico que las respalde y que permitiera el Instituto Electoral Local emitir las.

Por último, se examinará si las mismas son necesarias, proporcionales, objetivas y razonables en relación al objetivo por el cual fueron implementadas.

Hecho que sea, se determinará si se confirman, modifican o revocan los Lineamientos en materia de paridad.

5.3 Agravios y método de estudio.

De conformidad con el artículo 83 numeral 4 de la Ley de Medios de Impugnación, la suplencia de la queja solo es aplicable en aquellos medios de impugnación y nulidades en las elecciones de Municipios que se rigen por sus propios sistemas normativos internos.

Razón por la cual, en los *recursos de apelación* no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho que impide a este órgano jurisdiccional suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios

Establecido lo anterior, del escrito de demanda se advierte que la parte actora esgrime como motivos de disenso:

- a) Extemporaneidad en la emisión del acto impugnado.
- b) Vulneración a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; rectores en materia electoral.
- c) Transgresión al derecho de autodeterminación de los Partidos Políticos.
- d) Extralimitación de atribuciones e invasión de competencias del Instituto Electoral Local.

Por cuestión de método y atendiendo a la naturaleza de cada agravio, serán analizados individualmente en el orden antes establecido.

5.4 Pretensión del Partido actor.

La pretensión del Partido actor radica en que este Tribunal revoque parcialmente los Lineamientos en materia de paridad de género, de conformidad con sus motivos de disenso.

5.5 Determinación.

5.5.1 Extemporaneidad en la emisión del acto impugnado.

El Partido actor sostiene que, de acuerdo a la Constitución Política Federal, las leyes en materia electoral deben promulgarse cuando menos con noventa días de antelación al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante éste, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Señala que las porciones que controvierte de los Lineamientos en materia de paridad de género contienen cambios sustanciales, puesto

que no cuentan con sustento constitucional ni legal específico que los respalde; por lo que considera son inviables en el proceso electoral en curso.

A consideración de este Pleno, es **parcialmente fundado** el agravio del Partido actor y **suficiente para revocar** el acto impugnado. Ello, como a continuación se explica.

En principio, deben señalarse las porciones cuestionadas de los Lineamientos en materia de paridad de género, a saber:

LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA

[...]

CAPÍTULO III

DEL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES

[...]

Artículo 8

Los partidos políticos y coaliciones en el registro de fórmulas para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, deberán de garantizar la postulación de la ciudadanía indígena, afromexicana, con discapacidad, mayor de 60 años, y joven, en los términos siguientes:

1. Deberán de registrar cinco fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción indígena o afromexicana calificadas.

2. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos de personas con discapacidad permanente física o sensorial, compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente.

Para el registro de estas fórmulas, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar la discapacidad permanente física o sensorial de las personas que integrarán dichas fórmulas, con una constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente.

3. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos integrada por personas mayores de 60 años, compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente.

4. Deberán de registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente integrada por personas jóvenes.

Si una persona se adscribe en más de una de las categorías señaladas, esto no será motivo de invalidar la candidatura.

[...]

CAPÍTULO III

DEL REGISTRO DE PLANILLAS DE CANDIDATURAS A LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ELIGEN POR EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 11

[...]

6. Los partidos políticos y coaliciones en el registro de planillas a los Ayuntamientos, por cada segmento de competitividad que corresponda, deberá postular candidaturas Indígenas y/o afroamericanas, con discapacidad, mayor de 60 años, y joven, en los términos siguientes:

a. En cada segmento de competitividad deberán postular el treinta y cinco por ciento de candidaturas, con autoadscripción indígena y/o afroamericana calificadas.

Para el registro de candidaturas de personas indígenas y/o afroamericanas, el partido político o coalición deberá presentar constancias que demuestren su calidad de indígena y/o afroamericana, las cuales, serán las mismas que se precisan en el artículo 9 de estos Lineamientos.

b. En cada segmento de competitividad deberán postular el cinco por ciento de candidaturas de personas con discapacidad permanente física o sensorial.

Para el registro de estas candidaturas, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar la discapacidad permanente física o sensorial de las personas, con una constancia expedida por la autoridad de salud correspondiente.

c. En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas mayores de sesenta años.

d. En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas jóvenes.

Si una persona se adscribe en más de una de las categorías señaladas, esto no será motivo de invalidar la candidatura.

7. La asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se realizará conforme al procedimiento indicado en los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Regidurías por el Principio de Representación Proporcional en el Estado de Oaxaca con el objetivo de garantizar la conformación paritaria de los Ayuntamientos.

Artículo 12

Los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o independientes procurarán postular planillas completas a fin de

garantizar la correcta integración de los ayuntamientos, de no ser así, la autoridad electoral los requerirá en los términos que establece ley.
[...]

De lo anterior se sigue que el Partido actor cuestiona las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Electoral Local en el proceso electoral local en curso, a favor de las personas indígenas, afroamericanas, con discapacidad, adultas mayores y jóvenes.

En efecto, dichas porciones establecen acciones afirmativas para esos sectores de la sociedad a fin de que, en el registro de fórmulas para las diputaciones por el principio de mayoría relativa o de planillas a los Ayuntamientos que se eligen por el régimen de partidos políticos, se reserven “cuotas” a las y los integrantes de esos grupos.

Así tenemos que el Instituto Electoral Local determinó que, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los institutos políticos debían prever cinco fórmulas compuestas por personas con autoadscripción indígena o afroamericana, una fórmula para personas con discapacidad, una fórmula para personas mayores de sesenta años y una más para personas jóvenes.

De igual gorma, en tratándose de planillas a los Ayuntamientos que se eligen por el régimen de partidos políticos, éstos debían postular en cada segmento de competitividad, el treinta y cinco por ciento de candidaturas a personas con autoadscripción indígena y/o afroamericana, el cinco por ciento para personas con discapacidad, el diez por ciento para personas adultas mayores y el diez por ciento para personas jóvenes.

Ahora bien, en sesión extraordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Electoral Local, a través de su Acuerdo IEEPCO-CG-29/2020, aprobó el calendario electoral del *proceso electoral ordinario 2020-2021*.

De conformidad con dicho calendario, en sesión especial de fecha uno de diciembre de ese año, emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del *proceso electoral ordinario 2020-2021*.

Asimismo, el periodo de precampañas para las diputaciones fue calendarizado del seis al treinta y uno de enero pasado, mientras que para las concejalías a los Ayuntamientos del doce al treinta y uno de ese mes. Es decir, actualmente dichos plazos han concluido.

Posteriormente, mediante su Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021 de fecha cuatro de enero del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral Local aprobó los Lineamientos en materia de paridad de género que ahora nos ocupan.

Luego, de acuerdo al artículo 105 penúltimo párrafo de la fracción II de la Constitución Política Federal, las leyes electorales, tanto federales como locales, deben **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.**

Lo anterior, como premisa necesaria para garantizar el principio de certeza que rige los procesos electorales¹².

Principio que, de acuerdo al criterio¹³ sostenido por la Sala Superior, consiste en que los sujetos de derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados(as).

Luego, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido¹⁴ que la restricción contenida en el anteriormente citado precepto constitucional no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en

¹² En términos de lo dispuesto en el artículo 41 fracción V apartado A, y artículo 116 fracción IV inciso b), ambos de la Constitución Política Federal.

¹³ Véanse al respecto las sentencias recaídas en los medios impugnativos identificados con las claves SUP-RAP-605/2017 y acumulados, SUP-RAP-46/2020 y SUP- JDC-10257/2020 y acumulado del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultables en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>. Las cuales se citan como un hecho notorio para este Tribunal en términos del artículo 15 numeral 1 de la Ley de Medios de Impugnación.

¹⁴ Véase la jurisprudencia de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563; así como en el enlace electrónico <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170886>.

materia electoral, ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

En relación con esa expresión, definió como dichas modificaciones aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral.

Es decir, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente.

Empero, dijo que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, es de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, **a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos**, incluyendo a las autoridades electorales.

Sintetizó que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

De igual forma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado¹⁵ que el citado precepto constitucional acepta las siguientes excepciones:

- 1) Cuando las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral.

Esto es, 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 noventa días 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 este ya hubiera comenzado.

- 2) Si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral.

Ya que 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 las y 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.

En ese sentido, no basta con afirmar que la emisión de una norma emitida dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral contraviene lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política Federal, sino que debe demostrarse que modifica

¹⁵ Véase la jurisprudencia de rubro "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVA EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN DE LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1564; así como en el enlace electrónico <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174536>.

sustantivamente las situaciones o normas creadas con anterioridad a su vigencia.

La Sala Superior ha conocido de diversos asuntos relacionados con la temática aquí planteada, verbigracia, ha considerado que la reelección¹⁶ o la homogeneización de los procesos locales concurrentes con el proceso federal¹⁷, en su momento, no implicaron “modificaciones legales fundamentales”.

Por el contrario, ha sido reiterativa¹⁸ sobre la necesidad de que las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades electorales, deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, permitiendo su pleno conocimiento por parte de las y los actores políticos.

Es importante señalar que ello no implica que las acciones afirmativas deben implementarse forzosamente con anterioridad al proceso electoral¹⁹; es decir, no se impone una regla general que debe regir indistintamente en todos los casos, pues en cada uno deben ponderarse las circunstancias particulares que los rigen.

Si bien lo óptimo es que todas las acciones afirmativas que vayan a aplicarse en un proceso electoral se emitan de forma previa al inicio formal de éste, es posible la implementación de medidas aun comenzado el proceso, **siempre y cuando otorguen una temporalidad razonable para las acciones que requieran su cumplimiento a cargo de los sujetos obligados y no modulen actos que ya han sido celebrados.**

¹⁶ Véase al respecto la sentencia recaída en el juicio ciudadano identificado con la clave SUP- JDC-10257/2020 y acumulado del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

¹⁷ Véase al respecto la sentencia recaída en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-46/2020 del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

¹⁸ Véanse al respecto las sentencias dictadas en los recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-214/2018 y SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-211/2020 del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

¹⁹ Véanse al respecto las sentencias dictadas en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-71/2016 y acumulados, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, y SUP-RAP-116/2020 y acumulados del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

Establecido lo anterior, este Pleno considera que, en principio, los Lineamientos en materia de paridad de género no encuadran en ninguna de las excepciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues sí implicaron una modificación fundamental y trascendente que impacta de manera directa en el proceso electoral, y no derivan de una declaración de invalidez previa.

En segundo término, no se emitieron con la antelación necesaria para que los y los actores políticos las conocieran y apegaran su actuar a los mismos dentro del presente proceso electoral.

Para clarificar lo anterior, es preciso traer a colación los “LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES E INDEPENDIENTES EN EL REGISTRO DE SUS CANDIDATURAS ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA”²⁰, aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral Local a través de su Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017²¹, con motivo del *proceso electoral local 2017-2018*.

Lineamientos que fueron el símil de los Lineamientos en materia de paridad de género que ahora nos ocupan.

Ahora bien, en los Lineamientos aprobados para el proceso electoral local inmediato anterior, el Instituto Electoral Local determinó implementar acciones afirmativas relativas a la paridad de género, así como en favor de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes.

Sin embargo, en aquella ocasión no implementó acción alguna a favor de personas indígenas, afroamericanas, discapacitadas, adultas mayores o jóvenes.

²⁰ Consultables en la página de internet oficial del Instituto Electoral Local visible en el enlace electrónico <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2017/ANEXO%20LINEAMIENTOS.pdf>.

²¹ Consultable en la página de internet oficial del Instituto Electoral Local visible en el enlace electrónico <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2017/IEEPCO-CG-76%3A2017.pdf>.

Luego, de acuerdo a la Sala Superior²², el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

Asimismo, ha considerado²³ que las acciones afirmativas en el ámbito político-electoral permiten a los grupos sociales minoritarios tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría.

La Sala Superior determinó que al existir mandatos constitucionales y convencionales que constriñen al Estado mexicano a remover cualquier obstáculo que impida a los grupos más desprotegidos de la sociedad gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de las y los mexicanos, las acciones afirmativas tienen un sustento jurídico que las respalda.

Dicho esto, este Pleno coincide con tal postura, empero, se considera que, en el caso en concreto, los Lineamientos en materia de paridad de género, sí implicaron una modificación legal fundamental.

Efectivamente, si bien existe el mandato de fomentar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad desde la Constitución Política Federal y desde el ámbito del derecho internacional; también cierto resulta que tales medidas compensatorias, en el caso de Oaxaca, no se han aplicado en anteriores procesos electorales.

De esta guisa tenemos que, la implementación de acciones afirmativas a favor de determinado sector de la sociedad, ha quedado al libre arbitrio del Instituto Electoral Local al no existir parámetros legales específicos que definan cuales grupos minoritarios son sujetos de ellas.

²² Véase al respecto la jurisprudencia de rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES". Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15, así como en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=ACCIONES,AFIRMATIVAS,ELEMENTOS,FUNDAMENTALES>.

²³ Véase al respecto la sentencia dictada en el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-343/2020 del índice del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultable en su página de internet oficial visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/busador/>.

Como se adelantó, en el proceso electoral local 2017-2018, el Instituto Electoral Local implementó medidas compensatorias a favor de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes; medidas que en presente proceso electoral no fueron adoptadas. Por el contrario, se instituyeron a favor de grupos diversos.

De lo anterior se concluye que, la determinación de las acciones afirmativas a implementar y los sectores sociales beneficiarios de éstas, quedan a merced de la voluntad del Instituto Electoral Local, lo que se considere trastoca gravemente el principio de certeza que rige en la materia.

Esto es así, pues hasta en tanto el Instituto Electoral Local no emita dichas medidas compensatorias, los Institutos Políticos se encuentran en total incertidumbre sobre los grupos minoritarios que serán acreedores de éstas.

De esta manera tenemos que es hasta el momento que el Instituto Electoral Local emite los Lineamientos respectivos, cuando los Partidos Políticos están en la posibilidad real y material de conocer que sectores sociales serán los beneficiarios en el proceso electoral atinente. Lineamientos que traerán aparejados determinados derechos y obligaciones de hacer, a cargo de las y los actores políticos.

Mientras no sea así, los Institutos Políticos viven en completa incertidumbre, máxime que, dentro de los calendarios electorales, no se programa la fecha de emisión de los Lineamientos.

Regresando al caso en concreto, a la fecha en que fueron emitidos los Lineamientos en materia de paridad de género (04/01/2021), ya había dado inicio el proceso electoral local (01/12/2020), estaban próximos a fenecer los plazos establecidos para que los Institutos Políticos presentaran sus solicitudes de registro de convenios de coalición para la elección de diputaciones (01/12/2020 al 06/01/2021) y de concejalías a los Ayuntamientos (01/12/2020 al 12/01/2021).

Convenios en los que, entre otras cosas, se acuerda el procedimiento de selección de candidaturas, la plataforma electoral de la coalición, el

número y la definición de los Distritos Electorales o Municipios, según sea el caso, en los que cada Partido Político postulará candidaturas, el señalamiento del Instituto Político al que pertenece originalmente la candidatura registrada por la colación y el grupo parlamentario al que pertenecerán para el caso de resultar electa.

Aspectos que son acordados colegiadamente con base en la normativa vigente.

De igual forma, los Lineamientos en cuestión fueron emitidos con una antelación en extremo reducida respecto del periodo de precampañas. Dos días antes del inicio del periodo de precampañas para diputaciones y ocho del de concejalías.

Periodo en el que los Partidos Políticos definen las candidaturas a los cargos de elección popular en disputa, previo a haber emitido las convocatorias en las que establecen las bases bajo las cuales se desarrollará ese procedimiento interno.

Es decir, con antelación al periodo de precampañas, los Institutos Políticos, con base en la normativa electoral vigente (tanto federal, local como interna), establecen las directrices a las que, quienes aspiren a una candidatura, deberán ceñirse.

Para tal fin, los Partidos Políticos deben tomar en cuenta diversos aspectos, como los Municipios o Distritos Electorales, según sea el caso, en que tienen mayor competitividad, la posible reelección de sus militantes que ostenten un cargo de elección popular, la paridad de género contemplada constitucionalmente, el establecimiento del número de candidaturas, entre otros.

Aunado a ello, las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Electoral Local contemplan que de las veinticinco candidaturas a diputaciones que se eligen por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos deben postular al menos ocho fórmulas completas, lo que implica el treinta y dos por ciento de las candidaturas que se eligen por ese principio.

De igual forma establecen que, por cada segmento de mayor competitividad, el sesenta por ciento de las planillas que postulen los Institutos Políticos a las concejalías en los Ayuntamientos, deben ser reservadas para los grupos sociales beneficiados con dichas acciones.

En consecuencia, las medidas compensatorias implementadas suponen una modificación fundamental, sin que puedan ser consideradas únicamente como una modulación en la postulación de candidaturas, dado que a la fecha de su emisión ya había dado inicio el proceso electoral, estaba próxima a fenecer la etapa de registro de convenios de coalición y el periodo de precampañas se encontraba próximo a iniciar.

Es más, a la fecha en que se pronuncia la presente sentencia, el plazo de solicitud de registro de las candidaturas a diputaciones por mayoría relativa y concejalías a los Ayuntamientos, está a escasos ocho días de comenzar.

A mayor abundamiento, debe mencionarse que el Pleno de la Sala Regional Xalapa, al resolver²⁴ los juicios ciudadanos identificados con la clave SX-JDC-16/2021 y acumulados de su índice, relacionados con los “*Lineamientos de Candidaturas Independientes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*”, **aprobados el diez de noviembre** del año inmediato anterior por el Consejo General del Instituto Electoral Local; determinó, entre otras cuestiones, que para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades electorales, deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de las y los actores políticos.

Consideró que si en ese caso, dichos Lineamientos fueron aprobados el diez de noviembre pasado y el proceso electoral en este estado comenzó el primero de diciembre siguiente, era inconcuso que no se

²⁴ Sentencia consultable en la página de internet oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación visible en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

cumplieron con los noventa días exigibles por la Constitución Política Federal.

De ahí que consideró inviable la implementación de tales Lineamientos, pues afectarían el curso del presente proceso electoral local.

Como se ve, el Pleno de la Sala Regional Xalapa, al analizar la implementación de una acción afirmativa tendiente a beneficiar tanto a comunidades indígenas como afromexicanas, así como a las y los integrantes de éstas; la cual habría de aplicarse en el presente proceso electoral, estimó que la misma debió emitirse con noventa días de antelación al inicio de éste.

Motivo por el cual, si en el caso que ahora nos ocupa, los Lineamientos en materia de paridad de género (en los que de igual forma se implementaron acciones afirmativas a aplicarse en el proceso electoral en curso) fueron aprobados el cuatro de enero, con mayoría de razón se estima que transgreden el multicitado principio de certeza.

Así, atendiendo a las particularidades del caso, y bajo la lógica que las medidas afirmativas que nos atañen, no se aprobaron con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las que pudieran ser exigibles a los Institutos Políticos, dado lo avanzado del actual proceso electoral, resulta improcedente su implementación, en observancia del principio de certeza, puesto que actualmente ha concluido la etapa de precampañas.

Por tales razones, este Pleno considera inviable su implementación, toda vez que podrían afectar el normal curso del proceso electoral en marcha.

Por otra parte, como se adelantó, se considera parcialmente fundado el agravio aquí analizado, esto es así, puesto que el Partido actor cita en su demanda algunos extractos de los Lineamientos en materia de paridad de género que no se encuentra directamente relacionados con las acciones afirmativas que combatió.

En efecto, las porciones que cita en su escrito de demanda relativas a:

**CAPÍTULO III
DEL REGISTRO DE PLANILLAS DE CANDIDATURAS A LOS
AYUNTAMIENTOS QUE SE ELIGEN POR EL RÉGIMEN DE
PARTIDOS POLÍTICOS**

Artículo 11

[...]

7. La asignación de regidurías por el principio de representación proporcional se realizará conforme al procedimiento indicado en los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Regidurías por el Principio de Representación Proporcional en el Estado de Oaxaca con el objetivo de garantizar la conformación paritaria de los Ayuntamientos.

Artículo 12

Los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o independientes procurarán postular planillas completas a fin de garantizar la correcta integración de los ayuntamientos, de no ser así, la autoridad electoral los requerirá en los términos que establece ley.

[...]

No guardan estrecha relación con la acciones afirmativas en comento, aunado a ello, el Partido actor no endereza agravios en específico en contra de las antes transcritas porciones normativas; razón por la que se considera que las mismas deben quedar intocadas.

Finalmente, atendiendo a que el motivo de disenso en estudio se declaró parcialmente fundado y suficiente para alcanzar su pretensión, se considera estéril analizar el resto de los agravios planteados.

6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Al haberse declarado parcialmente fundado uno de los agravios del Partido actor, se emiten los siguientes efectos²⁵ de la sentencia:

Primero. Se **revocan** las consideraciones identificadas con los números dieciséis a ciento nueve del Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral Local el cuatro de enero del año en curso.

²⁵ Con fundamento en el artículo 59 numeral 1 de la Ley de Medios de Impugnación.

Segundo. Se **revocan** los artículos 8 y 11 numeral 6 de los Lineamientos en materia de paridad de género, aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral Local a través de su Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021.

Tercero. Se **exhorta** al Congreso del estado para que antes del inicio del siguiente proceso electoral local, realice las modificaciones legales pertinentes a fin de definir los grupos en situación de vulnerabilidad que deben ser sujetos de acciones afirmativas a su favor en los procesos electorales en el estado; a fin de optimizar en mayor medida su participación efectiva en la vida pública.

Lo anterior, pues este Tribunal comparte la necesidad de establecer mecanismos para maximizar los derechos de esos sectores de la sociedad, a fin de que puedan contender en igualdad de condiciones a los cargos de elección popular.

Empero, si bien es apremiante la implementación de dichas acciones afirmativas, también cierto resulta que los grupos beneficiarios deben estar definidos previo al inicio de los procesos electorales, a fin de garantizar el principio de certeza que los rige.

Por lo anteriormente expuesto se:

7. RESUELVE

Primero. Es **parcialmente fundado** el agravio del Partido actor relacionado con la extemporaneidad en la emisión de los Lineamientos en materia de paridad de género.

Segundo. Se **revoca parcialmente** el Acuerdo IEEPCO-CG-04/2021, así como los Lineamientos en materia de paridad de género aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral Local.

Tercero. Se **exhorta** a las y los integrantes del Congreso del estado, de conformidad con lo determinado en el apartado de efectos de la presente sentencia.

Notifíquese personalmente al Partido actor en el domicilio que al efecto tiene designado y mediante oficio al Instituto Electoral Local y al Congreso del estado en sus residencias oficiales²⁶. **Cúmplase**.

Así lo resuelven por unanimidad de votos, la y los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta Maestra Elizabeth Bautista Velasco, Magistrado Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez y Licenciado Miguel Ángel Ortega Martínez, Secretario General en funciones de Magistrado Electoral²⁷; quienes actúan ante la Licenciada Ledis Ivonne Ramos Méndez, Coordinadora de Ponencia en funciones de Secretaria General²⁸, que autoriza y da fe.

RWLV/Gcc/lamg

²⁶ De conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 29 y 60 de la Ley de Medios de Impugnación.

²⁷ De conformidad con el Acuerdo General 01/2021 de fecha 06/febrero/2021, emitido por el Pleno de este órgano jurisdiccional. Acuerdo consultable en la página de internet oficial del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, visible en el siguiente enlace electrónico <http://teoax.org/index.php>.

²⁸ *Ibidem*.