



## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RA/18/2024

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESPONSABLE:** INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA

**MAGISTRADA MAESTRA BAUTISTA VELASCO<sup>1</sup>**      **PONENTE:** ELIZABETH

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A VEINTISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

**Sentencia definitiva** del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que resuelve el Recurso de Apelación indicado al rubro, promovido por el **Partido Acción Nacional**, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, quien impugna del citado Instituto Electoral, el Acuerdo IEEPCO-CG-51-2024 por medio del cual atendieron la consulta efectuada por el Partido del Trabajo de fecha trece de marzo de la presente anualidad.

### ÍNDICE

|                              |    |
|------------------------------|----|
| Sumario de la decisión ..... | 2  |
| Glosario .....               | 2  |
| Antecedentes del caso .....  | 2  |
| 1. Competencia .....         | 4  |
| 2. Procedencia .....         | 5  |
| 3. Estudio de fondo .....    | 7  |
| 4. Efectos .....             | 24 |
| 5. Resolutivo .....          | 25 |

---

<sup>1</sup> Secretario de Estudio y Cuenta: Rodrigo Larrazabal Vignon.

## Sumario de la decisión

Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, determina que debe **modificarse** el Acuerdo IEEPCO-CG-51/2024, para dejar sin efectos el considerando 25, en el que se declaró vinculante para todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la respuesta otorgada a la consulta formulada por el Partido del Trabajo, porque, la determinación estriba esencialmente en la interpretación del marco normativo de los lineamientos sobre paridad de género y acciones afirmativas para el registro de candidaturas en el actual Proceso Electoral Ordinario 2023-2024, conforme a la consulta formulada por el partido, lo cual, no puede tener el carácter de observancia general, al no establecerse un acto correcto de ampliación.

## Glosario

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Consejo General</b>           | Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.                              |
| <b>Constitución Federal</b>      | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.   |
| <b>Constitución Local</b>        | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.   |
| <b>Instituto Electoral Local</b> | Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.  |
| <b>Ley de Medios</b>             | Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. |
| <b>PAN</b>                       | Partido Acción Nacional.   |
| <b>Sala Superior</b>             | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  |

## Antecedentes del caso

De las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

**I. Acuerdo IEEPCO-CG-39/2024.** El *Consejo General* en cumplimiento con la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, en los expedientes SX-JRC-28/2023 y acumulados, aprobó el Acuerdo **IEEPCO-CG-39/2024**, reformando los lineamientos en materia de paridad entre mujeres y hombres, así como de las acciones afirmativas que deberán ser observadas por los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes y candidaturas independientes indígenas y afromexicanas en el registro de sus candidaturas ante el *Instituto Electoral Local*.

**II. Consulta del Partido del Trabajo.** El trece de marzo de la presente anualidad, el Partido del Trabajo presentó ante el *Instituto Electoral Local*, una consulta respecto a los Lineamientos emitidos en el acuerdo IEEPCO-CG-30/2023 y reformados mediante el diverso IEEPCO-CG-39/2023.

**III. Acto impugnado.** El diecisiete de marzo de dos mil veinticuatro, el *Consejo General* emitió el Acuerdo IEEPCO-CG-51-2024, por medio del cual atendió la consulta formulada por el Partido del Trabajo el pasado trece de marzo y, vinculó a todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante ese Consejo General, a cumplir con los criterios de interpretación establecidos en el acuerdo.

**IV. Recurso de Apelación.** Inconforme, el diecinueve de marzo siguiente, el *PAN* interpuso el recurso de apelación que hoy nos ocupa ante el *Instituto Electoral Local*, quien realizó el trámite de publicidad a que refiere los artículos 17 y 18 de la *Ley de Medios*.

**IV. Recepción del Recurso ante este Tribunal.** El veintitrés de marzo de dos mil veinticuatro, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal el oficio número IEEPCO/SE/1024/2024, por medio del cual, la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral Local*, remitió el presente

medio de impugnación, el trámite de publicidad, su informe circunstanciado y las constancias que consideró pertinentes, cumpliendo así con lo establecido en los artículos 17 y 18 de la *Ley de Medios*.

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

### **1. Competencia**

El artículo 116, de la *Constitución Federal*, 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 Local*, 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, de dicho 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 en la materia.

En ese sentido, el artículo 52, inciso b), de la *Ley de Medios*, 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 causen un perjuicio al Partido Político que teniendo interés jurídico lo promueva.

Por su parte, el artículo 56, de la citada Ley procesal confiere la competencia a este órgano jurisdiccional para el conocimiento y resolución del citado **Recurso de Apelación**.

Expuesto lo anterior, tenemos que se controvierte el Acuerdo IEEPCO-CG-51-2024, por medio del cual el *Consejo General* atendió la consulta formulada por el Partido del Trabajo el pasado trece de marzo y, vinculó a todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante ese consejo general -entre ellos el hoy partido actor-, a cumplir con los criterios de interpretación establecidos en el acuerdo.

De ahí que, la controversia planteada es competencia de este Tribunal Electoral, al ser la máxima autoridad en materia electoral en el estado, con facultades para conocer de las controversias esgrimidas por los partidos políticos que consideren que una determinación del *Consejo General* les depara algún detrimento, como sucede en el presente caso.

## 2. Procedencia

El Recurso de Apelación es procedente al reunir los requisitos previstos en los artículos 8, 9, 12, 13, 14, 52 y 57, de la *Ley de Medios*, conforme a lo que se razona enseguida:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma autógrafa del representante propietario del partido recurrente, se identifica el acto que impugna, el órgano responsable y se expresan los agravios que estimas pertinentes, de donde se surten los supuestos del cumplimiento formal del recurso, previstos en el artículo 9, numeral 1, de la *Ley de Medios*

**b) Oportunidad.** De conformidad con la *Ley de Medios*, el escrito de demanda tiene que interponerse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto reclamado.

En ese tenor, se advierte que la resolución controvertida se aprobó mediante sesión extraordinaria urgente de diecisiete de marzo de dos mil veinticuatro, por ello, el plazo para interponer su medio de impugnación transcurrió del dieciocho al veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro<sup>2</sup>.

De ahí que, si la demanda se presentó el día diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro, es incuestionable que su presentación resulta oportuna.

**c) Legitimación e interés jurídico.** 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*; toda vez que el partido actor comparece a través de su representante propietario ante el *Consejo General*, calidad que fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Por otro lado, el interés jurídico se satisface, toda vez que el partido actor señala que la decisión adoptada por el *Consejo General* vulnera diversos principios rectores de la materia electoral, causándole perjuicio, pues quedó vinculado a respetar los criterios adoptados por la autoridad responsable al emitir el acuerdo controvertido.

**d) Definitividad.** No existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

---

<sup>2</sup> Contando el lunes 18 de marzo inhábil, por tratarse de un asunto concerniente al proceso electoral ordinario en curso, por tanto, para efectos del cómputo del plazo legal para la presentación de la demanda, resulta aplicable la regla relativa a que todos los días y horas son hábiles, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 7, numeral 1, de la Ley de Medios.



En conclusión, el recurso de apelación cumple los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia.

### 3. Estudio de fondo

#### 3.1 Materia de la controversia

La presente controversia tiene su origen en la consulta formulada por el Partido del Trabajo el pasado trece de marzo de la presente anualidad, respecto a las disposiciones contenidas en el artículo 11, párrafo 6, de los *“Lineamientos en materia de paridad entre mujeres y hombres y acciones afirmativas que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes y candidaturas independientes indígenas y afroamericanas en el registro de sus candidaturas”*, quien planteo lo siguiente:

*“1. En el caso de las postulaciones de las anteriores acciones afirmativas en los Ayuntamientos:*

*a) ¿Para efecto del cumplimiento de los porcentajes precisados en los lineamientos correspondientes, las postulaciones deberán realizarse en fórmulas es decir propietario y suplente debe cumplir la misma acción afirmativa?*

*b) ¿Para efecto del cumplimiento de los porcentajes precisados en los lineamientos correspondientes, las postulaciones pueden realizarse en diferentes espacios es decir sin que no es necesario que el propietario y suplente contengan por la misma acción afirmativa?*

*¿Se especifique el porque de cada uno de los supuestos?*

*2. Y toda vez que dicho Lineamientos en el caso de postulación a los Ayuntamientos refiere a candidaturas me permito realizar lo siguiente:*

*a) ¿En el caso de Ayuntamiento que debe entenderse por candidatura?*

*b) ¿En el caso de Ayuntamiento que debe entenderse por fórmulas?*

*c) ¿En el caso de Ayuntamiento candidaturas y fórmulas se consideran sinónimos?”*

Por ello, el pasado diecisiete de marzo de la presente anualidad, el *Consejo General* emitió el acuerdo IEEPCO-CG-51-2024 por medio del cual dio contestación a la consulta formulada por el Partido del Trabajo, concluyendo lo siguiente:

***“De la respuesta a la consulta efectuada por el Partido del Trabajo***

**24.** *Que tomando en cuenta las consideraciones precedentes, este Consejo General estima adecuado emitir la siguiente respuesta a los planteamientos expuestos por el Partido del Trabajo mediante escrito de fecha trece de marzo de dos mil veinticuatro, al tenor siguiente:*

**I.** *Que para efectos del cumplimiento de las acciones afirmativas contenidas en el artículo 11, párrafo 6, de los Lineamientos de cuenta, las postulaciones que para el efecto realicen los partidos políticos, deben realizarse por fórmulas de candidaturas, entendiendo estas como aquellas conformadas por una candidatura propietaria y una suplente.*

**II.** *Que en tal sentido, las candidaturas que se postulen en la fórmula, deberán asignarse a personas pertenecientes a la misma población beneficiada, y se contabilizarán para tal población, sin que resulte válido computar una misma fórmula para el cumplimiento de dos o más acciones afirmativas -tal como lo señalan los Lineamientos en los artículos 8, último párrafo, y 11, numeral 6, último párrafo, así como en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis III/2023, ya referida anteriormente-, debiéndose respetar la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y lo que decida en conjunto con el partido político o coalición correspondiente, todo esto en consonancia con lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Tesis III/2023, antes referida; afirmar lo contrario, propiciaría el reforzamiento de prácticas consistentes en la usurpación y desplazamiento de espacios destinados a personas pertenecientes a poblaciones históricamente excluidas y discriminadas, hecho que se ha traducido en una violación sistemática y flagrante al reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos humanos en el ámbito político electoral.*



**25.** *Que dada la naturaleza y trascendencia de lo aquí determinado, este Consejo General estima adecuado declarar los criterios de interpretación establecidos en el Considerando precedente, como vinculantes para todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante este Colegiado, en el Proceso Electoral Ordinario 2023-2024 en el estado de Oaxaca.*

*En consecuencia, se instruye a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, notificar mediante oficio a todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante este Colegiado, la presente determinación, así como a las áreas ejecutivas y técnicas de este Instituto para conocimiento y, en su caso, verificación de cumplimiento.”*

En síntesis, la respuesta del *Consejo General* fue la siguiente:

- El cumplimiento de las acciones afirmativas, al momento que los partidos políticos realicen las postulaciones en los Ayuntamientos, deben realizarse por fórmulas de candidaturas, es decir, una candidatura propietaria y una suplente.
- Las candidaturas que se postulen en la fórmula deberán asignarse a personas pertenecientes a la misma población beneficiada, y se contabilizarán únicamente para tal población.
- No será válido computar en una misma fórmula, el cumplimiento de dos o más acciones afirmativas.
- Todos los partidos políticos nacionales y locales con registro vigente ante el *Consejo General*, quedan sujetos al criterio de interpretación precisado en el acuerdo –entre ellos el hoy partido recurrente-.

### **3.2. Planteamientos ante este Tribunal**

#### **➤ Partido actor**

El *PAN* refiere que el acuerdo controvertido le causa agravio en atención que al dar respuesta a la solicitud planteada por el Partido del Trabajo, cambia el criterio sobre cumplimiento de acciones afirmativas en lo referente a los registros para los Ayuntamientos, ya que a su decir, en dicho lineamiento especifica que para el cumplimiento de acciones afirmativas de concejalías se deberá realizar por candidatura, empero, bajo el nuevo concepto de la responsable dado en el acuerdo impugnado, ahora deben de ser postulados por formula -propietario y suplente-.

Lo anterior, señala que vulnera los principios de legalidad y certeza ya que, a su consideración, realiza una interpretación por demás sesgada y fuera de contexto de lo que realmente establece el lineamiento de paridad y que la misma autoridad responsable aprobó con anterioridad y que ahora cambia el concepto y los obliga a postular fórmulas en vez de candidatos por una consulta que realizó otro instituto político.

Refiere que, los propios lineamientos señalan claramente el concepto de candidato del cual proviene candidatura, que se refiere a una sola persona, contrario a lo que señala la autoridad responsable al interpretar y afirmar que candidatura es lo mismo que formula para el tema de cumplimiento de acciones afirmativas en los registros a los ayuntamientos, ya que el lineamiento entiende a las fórmulas al conjunto de personas -propietario y suplente- que integran una candidatura.

Señala que lo anterior se puede ejemplificar, en el artículo 8 de los lineamientos, el cual dispone que para la postulación de diputaciones se registraran fórmulas para cumplir con las acciones afirmativas, pues considera que ahí se deja claro que las acciones afirmativas son por fórmulas.

En ese sentido considera que, de una lectura literal del lineamiento, para las acciones afirmativas en Ayuntamientos estos deben ser postulados por candidaturas y no fórmulas.

Es decir, a su consideración los lineamientos son claros al señalar que, para cumplir con las acciones afirmativas, en diputaciones son fórmulas y en ayuntamientos por candidaturas, por lo que el acuerdo impugnado que deviene de la solicitud del partido del trabajo no es correcto y mucho menos debe ser vinculante a los demás partidos políticos.

➤ **Autoridad responsable**

Por su parte, el *Consejo General* señala que no le asiste la razón al partido actor, pues refiere que como Organismo Público Local, tienen la obligación ineludible de adoptar, en el ámbito local, las medidas compensatorias pertinentes a favor de las personas y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad de nuestro estado, como lo son las personas y pueblos indígenas, afroamericanos, las personas adultas mayores de sesenta años, las personas con discapacidad física y sensorial, personas jóvenes, así como personas de las diversidades sexuales y de género, atendiendo siempre que las mismas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

Aunado a lo anterior, refiere que el sentido del acuerdo impugnado se emitió ante su obligación de velar para que las acciones afirmativas implementadas sean efectivas en la realidad y estén estas apegadas a los criterios normativos y jurisprudenciales vigentes, pues se aduce que deben escrutar la normatividad reglamentaria emitida en la materia a efecto de verificar su correcta y adecuada correlación con el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía oaxaqueña, y en su caso, realizar las adecuaciones pertinentes.

**3.3. Precisión de los agravios.** Del escrito de demanda se advierte que, con independencia de su ubicación dentro de la misma, forma de presentación, formulación o construcción lógica<sup>3</sup>; en esencia, el partido actor señala como motivo de agravio:

a). Indebido cambio de criterio sobre cumplimiento de acciones afirmativas en lo referente a los registros para los Ayuntamientos, al cambiar de candidaturas a fórmulas.

b). Vulneración a los principios de legalidad y certeza jurídica, ya que la respuesta dada al Partido del Trabajo no debe ser vinculante para todos los partidos políticos.

**3.4. Litis a resolver.** En ese tenor, la litis en el presente asunto consiste en dilucidar, si la determinación del *Consejo General* tiene observancia general, al modificar los alcances de los lineamientos sobre paridad de género y acciones afirmativas para el registro de candidaturas en el actual Proceso Electoral Ordinario 2023-2024.

**3.5. Decisión.** A juicio de este Tribunal Electoral debe **modificarse** el Acuerdo IEEPCO-CG-51/2024, eliminando el considerando 25, el cual establece la obligatoriedad para todos los partidos políticos, tanto a nivel nacional como local, de observar la respuesta emitida a la consulta del Partido del Trabajo. Esta modificación se justifica debido a que la determinación en cuestión no puede considerarse de observancia general, ya que no regula una situación jurídica específica, sino que se trata de una aclaración de la interpretación del marco normativo de los lineamientos sobre paridad de género y acciones afirmativas para el registro de candidaturas en el actual Proceso Electoral Ordinario 2023-

---

<sup>3</sup> A la luz de la jurisprudencia 3/2000 de la *Sala Superior* de rubro: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR."

2024, en respuesta a una duda planteada por el Partido del Trabajo respecto a su aplicación.

Por otro lado, se sostiene que, más allá de lo establecido por la responsable en el acto reclamado, no hay confusión respecto a la forma en que deben llevarse a cabo las acciones afirmativas en la elección de los Ayuntamientos en el Estado.

### **3.6. Justificación de la decisión.**

#### **3.6.1. Marco normativo de referencia**

##### **Las acciones afirmativas**

De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, de la *Constitución Federal*; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 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<sup>4</sup>.

La *Sala Superior* ha sostenido que las acciones afirmativas dimanar de una interpretación progresiva, teleológica, y sistemática de la *Constitución Federal* y tienen como propósito aminorar la discriminación por determinada condición y garantizar la participación de las personas en la vida democrática del país.

Así las cosas, ha sostenido que se trata de una medida compensatoria para grupos en situación de vulnerabilidad o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales<sup>5</sup>.

Por tanto, las acciones afirmativas están diseñadas para acelerar la participación de personas que pertenecen a grupos históricamente excluidos, invisibilizados y subrepresentados que por cuestiones estructurales no podrían acceder a los espacios de representación, deliberación y toma de decisiones<sup>6</sup>.

Por otro lado, en la jurisprudencia 11/2015 de la *Sala Superior*, se establece que la finalidad de las acciones afirmativas es: **“hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como**

---

<sup>4</sup> Tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.), con rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.

<sup>5</sup> Véase SUP-REC-1410/2021 y acumulado.

<sup>6</sup> Véase SUP-REC-584/2021.



**establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades” y que las personas destinatarias son quienes pertenecen a “grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos”.**

Asimismo, las acciones afirmativas operan como medidas restitutorias, toda vez que permiten la realización del derecho a la participación y a la representatividad política de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados e invisibilizados, por ende, se les ha negado que sus visiones y sus luchas sean parte del debate democrático y, por tanto, incluidas en la construcción de la legislación y las políticas públicas.

Sobre lo apuntado, es importante señalar que la multicitada *Sala Superior* ha sustentado diversos criterios jurisprudenciales y orientadores, respecto al tema de las acciones afirmativas y su implementación en los procesos electorales:

- Sus elementos fundamentales son: Objeto y fin, destinatarios y conducta exigible<sup>7</sup>.
- 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<sup>8</sup>.
- Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres,

<sup>7</sup> A la luz de la **jurisprudencia 11/2015**, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

<sup>8</sup> **Jurisprudencia 3/2015**, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**

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<sup>9</sup>.

– 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<sup>10</sup>.

– La postulación y contabilización de acciones afirmativas en fórmulas pertenecientes a un solo grupo tiene como finalidad evitar, por un lado, que se excluya que otras personas en situación de vulnerabilidad sean postuladas y, por el otro, que se reduzcan el número de candidaturas integradas por personas pertenecientes a grupos históricamente invisibilizados, excluidos y subrepresentados. De lo contrario, podría ocurrir que en una fórmula concurrieran hombres migrantes indígenas con discapacidad, lo que conduciría a que los partidos tuvieran cumplidas tres de sus acciones afirmativas abriendo la posibilidad de que en otras dos fórmulas se coloque a personas que no corresponden a grupos históricamente desaventajados<sup>11</sup>.

Por ello, la implementación de acciones afirmativas, **implica un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional**, cuya **optimización dimana de un mandato expreso de la *Constitución Federal*** y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se

---

<sup>9</sup> Véase *jurisprudencia* 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

<sup>10</sup> Tesis de *jurisprudencia* 30/2014, de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”.

<sup>11</sup> Tesis III/2023, de la *Sala Superior* de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.”

advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación<sup>12</sup>.

En conclusión, se ha establecido que la implementación de acciones afirmativas tiene como fin hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de igualdad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.<sup>13</sup>

### **Principio de legalidad y certeza**

En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, son principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, ello de conformidad con la *Constitución federal*<sup>14</sup>.

En ese orden, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>15</sup> se ha pronunciado en el sentido de que la legislación estatal en la materia debe garantizar, entre otros aspectos, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se rija por los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad; en cuanto a la legalidad y certeza, los ha definido<sup>16</sup>, en los términos siguientes:

El **principio de legalidad** significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

<sup>12</sup> Ver sentencia SUP-RAP-726/2018.

<sup>13</sup> Véase SUP-JE-1142/2023 y acumulados.

<sup>14</sup> Artículo 116, fracción IV, inciso b.

<sup>15</sup> Acción de Inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012.

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J.144/2005, "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO"

El **principio de certeza** consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. La Suprema Corte ha construido su doctrina interpretativa en relación con el principio de certeza, valorando su alcance en función de su repercusión en el proceso electoral, ya sea frente al establecimiento de facultades o a la presencia de reglas determinada.<sup>17</sup>

**Seguridad jurídica.** El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, tiene por objeto, entre otras cuestiones:

Lograr que la actuación de los órganos sea previsible para las personas. Su esencia descansa en la premisa relativa a que los individuos “sepan a qué atenerse” en sus relaciones con los órganos de gobierno.

### **3.6.2. Estudio de los agravios**

El partido recurrente refiere que, los propios lineamientos ya aprobados por la responsable señalan claramente el concepto de candidato del cual proviene candidatura, que se refiere a una sola persona, contrario a lo establecido en el acuerdo impugnado al interpretar y afirmar que candidatura es lo mismo que fórmula para el tema de cumplimiento de acciones afirmativas en los registros a los ayuntamientos, ya que a su juicio, el lineamiento entiende a las fórmulas al conjunto de personas -propietario y suplente- que integran una candidatura.

Señala que lo anterior se puede ejemplificar, en el artículo 8 de los lineamientos, el cual dispone que para la postulación

---

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.



de diputaciones se registraran fórmulas para cumplir con las acciones afirmativas, pues considera que ahí se deja claro que las acciones afirmativas son por fórmulas únicamente respecto a diputaciones.

En ese sentido considera que, de una lectura literal del lineamiento ya probado por el *Consejo General*, para las acciones afirmativas en Ayuntamientos estos deben ser postulados por candidaturas y no fórmulas, por lo tanto, la autoridad responsable de manera inadecuada se encuentra modificando sin sustento alguno los referidos lineamientos.

Este Tribunal considera que el motivo de disenso resulta **parcialmente fundado**, porque la decisión adoptada por la autoridad responsable no puede tener efectos generales, pues la respuesta a una consulta no regula el cumplimiento de los lineamientos sobre paridad de género y acciones afirmativas para el registro de candidaturas en el actual Proceso Electoral Ordinario 2023-2024, por tanto, los efectos del cumplimiento de las medidas afirmativas no se materializaron a partir de ese momento o en algún otro, en razón de que no se ubica en el supuesto de aplicación de manera clara y evidente, a partir de la postulación que realicen los partidos políticos y coaliciones, sin que efectivamente se encuentre en ese supuesto.

Por otro lado, se sostiene que, más allá de lo establecido por la responsable en el acto reclamado, no hay confusión respecto a la forma en que deben llevarse a cabo las acciones afirmativas en la elección de los Ayuntamientos en el Estado, pues los lineamientos resultan ser claros conforme se reguló por el legislador ordinario.

En efecto, el artículo 182, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, dispone que las candidaturas de diputados al

Congreso, a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán **por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente** del mismo género observando el principio de alternancia, por otro lado, señala que **en los ayuntamientos**, las candidaturas propuestas por los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes, **se registrarán en planillas integradas por fórmulas con una o un propietario y una o un suplente.**

De lo anterior, se colige que el partido actor parte de una premisa inexacta al señalar que el registro de candidaturas para el cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas en la elección de los integrantes de los ayuntamientos en el Estado debe realizarse por un candidato y no por fórmulas - según el lineamiento-, pues el Legislador estableció claramente que en los ayuntamientos deben ser registradas planillas integradas por fórmulas con una o un propietario y una o un suplente, tal como lo establecido el Consejo General en el acuerdo IEEPCO-CG-39/2023 y sus lineamientos.

De ahí que, este Tribunal advierta que **no se modifican los alcances de los lineamientos o las reglas** aprobadas en el acuerdo IEEPCO-CG-39/2023, como lo afirma el partido actor, al considerarse que, con la emisión de acuerdo impugnado, la responsable realiza únicamente una interpretación de estos conforme a las dudas que plantea el Partido del Trabajo.

Es decir, la interpretación realizada por la responsable del artículo 11 de los lineamientos en cuestión, la cual se basa en el artículo 182, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, **no modifica los lineamientos previamente aprobados.**



Además, esta interpretación se considera adecuada, ya que la propuesta de interpretación presentada por el *PAN* en su demanda carece de fundamento legal.

Pues la diferencia en la terminología empleada entre los artículos del numeral 2, que mencionan "fórmulas", y los del numeral 3, que se refieren a "candidaturas", no implica que el cumplimiento de las medidas afirmativas para la elecciones de los ayuntamientos deba hacerse mediante candidaturas en lugar de fórmulas, como se establece para las diputaciones y que erróneamente lo pretende entender el partido recurrente.

Esta distinción se justifica por la naturaleza de las candidaturas. En el caso de las elecciones para diputaciones, tanto por el principio de mayoría relativa como por representación proporcional, se registran fórmulas compuestas por una persona propietaria y una suplente del mismo género. En cambio, en las elecciones de ayuntamientos, por los mismos principios, las candidaturas se registran a través de **planillas integradas por fórmulas compuestas por una persona propietaria y una suplente**, siempre del mismo género.

Por lo tanto, la interpretación propuesta por el *PAN* no es válida, ya que, en las elecciones de ayuntamientos, la postulación de candidaturas debe realizarse por fórmulas, siendo esta la forma en que se integran las planillas que componen la candidatura del ayuntamiento de que se trate.

En consecuencia, se evidencia que la responsable no modificó los alcances de los lineamientos previamente aprobados, sino que simplemente se trató de aclarar la duda planteada por el Partido del Trabajo el pasado trece de marzo, de ahí que resulte **infundado** el agravio.

Ahora bien, el partido actor considera indebido que se vinculara a todos los partidos políticos a una respuesta otorgada a un partido político diverso, vulnerando con ello el principio de legalidad y certeza.

Bajo esa óptica, para este Tribunal en este tópico le asiste la razón al partido actora, porque como ya se precisó con anterioridad, la respuesta otorgada por la autoridad responsable al Partido del Trabajo, únicamente se trató de una interpretación de la legislación electoral vigente, así como los criterios de la *Sala Superior* respecto a la evolución en la aplicación de las acciones afirmativas, sin que ello constituya una modificación sustancial a las reglas ya establecidas en los lineamientos, que tuviera que ser obligatoria y vinculante para los demás partidos políticos.

Es efecto, la consulta formulada por el Partido del Trabajo tuvo como objetivo conocer una hipótesis de hecho, como lo fue si para el cumplimiento de las acciones afirmativas en ayuntamiento correspondía postular formulas o solo candidaturas; en ese sentido, se considera que la finalidad de **la consulta era de mero corte informativo.**

Es decir, bastaba que señalara las normas y jurisprudencias vigentes que regían a la postulación de acciones afirmativas - como se advierte del acuerdo controvertido- y definir a partir de ello, los actos y prohibiciones para el partido solicitante.

De ahí que, se considera **incorrecto** que el *Consejo General* vinculara a todos los partidos políticos al cumplimiento de dicha interpretación, pues como se adelantó la misma no consistió en una modificación sustancial o reforma a las reglas ya establecidas en los lineamientos, si no que debió tratarse como una respuesta de una consulta de corte informativo del Partido del Trabajo.



Ahora bien, lo parcialmente fundado del agravio radica en que, para que una respuesta a alguna consulta constituya un acto de aplicación, resulta necesario que el derecho de petición ejercido se condicione al planteamiento de **situaciones reales y concretas**.

Esto, ya que para que un acto de autoridad sea considerado un acto de aplicación o un criterio vinculatorio de una determinada norma, se requiere que su emisión genere consecuencias sobre la esfera jurídica de las personas gobernadas.

En sentido contrario, la respuesta a una consulta no podrá refutarse como un acto de aplicación cuando la norma que una persona o instituto político solicite esclarecer no le resulte aplicable o, en su caso, la parte consultante no se ubique actualmente en la hipótesis normativa respectiva<sup>18</sup>.

En esa tónica, para este Tribunal no se advierte un acto de aplicación de la normativa aplicable, si no que la finalidad de la consulta fue de mero corte informativo formulado por el Partido del Trabajo.

Por otro lado, el registro de candidaturas corresponde a una etapa que se sujeta al escrutinio del *Consejo General*, para que en el momento y etapa oportuna se revisen y aprueben las candidaturas correspondientes, a partir precisamente de los lineamientos e interpretaciones que haga la autoridad responsable, por lo tanto, actualmente es inconcuso que no existe un acto de aplicación del criterio de interpretación señalado en la respuesta.

---

<sup>18</sup> Lo que tiene sustento en la jurisprudencia 1/2009 de la *Sala Superior* de rubro: “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”

En ese tenor, se advierte una vulneración a los principios de legalidad y certeza aducidos por el partido recurrente, pues dichos principios tienen la finalidad última de evitar que, los actos de la autoridad, las personas se vean colocadas en situaciones de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión, es decir, **se trata de una prohibición de la arbitrariedad o del exceso.**

Esto implica que las autoridades tienen **prohibido actuar de forma imprevisible e intempestiva** -si no existe una causa justificada para ello- y menos aún al margen de la Ley, pues de hacerlo dejaría de existir la previsibilidad que las garantías de seguridad jurídica buscan lograr -en relación con la forma que se espera que los órganos de gobierno actúen- y, en cambio, se producirían los efectos indeseados: imprevisibilidad, incertidumbre e indefensión, mermando la adecuada defensa y generando procedimientos injustos.

De ahí que, lo procedente sea **modificar** el acuerdo impugnado, únicamente para dejar sin efectos el considerando 25 y el punto SEGUNDO del acuerdo IEEPCO-CG-51/2024, donde declaró vinculantes para todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante ese Colegiado, a la respuesta otorgada al Partido del Trabajo.

#### **4. Efectos**

En consecuencia, al resultar **parcialmente fundado** el agravio consistente en la vulneración al principio de certeza y legalidad por vincular al partido recurrente a cumplir con la respuesta otorgada a un partido político diverso, con fundamento en el artículo 59, numeral 1, de la *Ley de Medios*, lo procedente es **modificar** el acuerdo controvertido para los siguientes efectos.



I. **Se deja intocado** el criterio de interpretación precisado en la respuesta a la consulta planteada por el Partido del Trabajo.

II. Se dejan **sin efectos** el considerando 25 y el punto SEGUNDO del acuerdo IEEPCO-CG-51/2024, donde declaró vinculantes para todos los partidos políticos nacionales y locales acreditados y con registro vigente ante ese Colegiado, a la respuesta otorgada al Partido del Trabajo.

Precisando que, en la etapa del proceso electoral que corresponda, la autoridad responsable podrá aplicar los criterios de interpretación que considere pertinentes, a efecto de materializar las cuotas de acciones afirmativas en los ayuntamientos.

### 5. Resolutivo

**ÚNICO.** Se **modifica** el acuerdo impugnado por las razones y para los efectos precisados en el fallo.

**Notifíquese** personalmente al partido actor, por oficio a la autoridad responsable y en los estrados de este Tribunal al público en general. De conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la *Ley de Medios*.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad de votos**, lo resuelven y firman, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Electoral **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo** y, Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González, Secretario General**, que autoriza y da fe.