

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RA-TP-08/2021 y acumulados RA-SP-12/2021, RA-TP-13/2021, RA-PP-14/2021, RA-SP-15/2021, RA-TP-16/2021, RA-PP-17/2021, RA-SP-18/2021, RA-TP-19/2021, RA-PP-20/2021, RA-SP-21/2021, RA-TP-22/2021, RA-PP-23/2021 y RA-SP-24/2021.

ACTORES: PARTIDO POLÍTICO MORENA, CC. RAMIRO MADA BURRUEL, GUSTAVO ALONSO MUÑOZ LÓPEZ, SALVADOR ONTIVEROS LOAIZA, EMILIO ACOSTA ORTÍZ, MOISÉS BARRAZA AYALA, JORGE ALBERTO HERNÁNDEZ URREA, PORFIRIO PEÑA ORTEGA, PAULO DARÍO REAL ACOSTA, DORA ALICIA MORENO MÉNDEZ, MILCA MOLINA SESMA, EMILIO ANACARCIS LÓPEZ MORALES, ELSA BEATRIZ MORENO MÉNDEZ Y FLORECITA MONTAÑO MÉNDEZ.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SONORA.

MAGISTRADA PONENTE: CARMEN PATRICIA SALAZAR CAMPILLO.

Hermosillo, Sonora, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver los autos de los medios de impugnación, identificados bajo el expediente con clave **RA-TP-08/2021 y acumulados RA-SP-12/2021, RA-TP-13/2021, RA-PP-14/2021, RA-SP-15/2021, RA-TP-16/2021, RA-PP-17/2021, RA-SP-18/2021, RA-TP-19/2021, RA-PP-20/2021, RA-SP-21/2021, RA-TP-22/2021, RA-PP-23/2021 y RA-SP-24/2021**, promovidos por el Partido Político Morena, así como los CC. Ramiro Mada Burruel, Gustavo Alonso Muñoz López, Salvador Ontiveros Loaiza, Emilio Acosta Ortiz, Moisés Barraza Ayala, Jorge Alberto Hernández Urrea, Porfirio Peña Ortega, Paulo Darío Real Acosta, Dora Alicia Moreno Méndez, Milca Molina Sesma, Emilio Anacarcis López Morales, Elsa Beatriz Moreno Méndez y Florecita Montaña Méndez, respectivamente, en contra del Acuerdo CG66/2021 "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables", aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, en sesión pública virtual extraordinaria de fecha treinta y uno de enero de dos mil veintiuno; los agravios expresados, todo lo demás que fue necesario ver; y,

RESULTANDOS

PRIMERO. Antecedentes. De los hechos narrados en los medios de impugnación, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte en esencia, lo siguiente:

I. Inicio del Proceso Electoral. Como hecho notorio, se tiene que por Acuerdo CG31/2020¹, de fecha siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, aprobó el inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 para la elección de Gobernadora o Gobernador, Diputadas y Diputados, así como de las y los Integrantes de los Ayuntamientos del Estado de Sonora.

II. Aprobación de calendario electoral en Sonora. Por acuerdos CG38/2020 y CG48/2020², de fechas veintitrés de septiembre y quince de octubre, ambos de dos mil veinte, respectivamente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, aprobó lo atinente al calendario integral para el proceso electoral ordinario local 2020-2021 para la elección de Gobernadora o Gobernador, Diputadas y Diputados, así como de las y los integrantes de los Ayuntamientos del Estado de Sonora.


III. Acuerdo CG66/2021 del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Con fecha treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, aprobó por unanimidad el Acuerdo CG66/2021³, "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables".

 **SEGUNDO. Interposición de medios de impugnación.**

I. Presentación. A fin de controvertir el acuerdo CG66/2021 mencionado en la fracción III del *RESULTANDO* anterior, se presentaron ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana los siguientes medios de impugnación:

¹ Acuerdo CG31/2020, del índice del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; disponible para consulta en el enlace <http://ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG31-2020.pdf>

² Acuerdos CG38/2020 y CG48/2020, ambos del índice del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; disponible para consulta en los enlaces <http://ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG38-2020.pdf> <http://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG48-2020.pdf>, respectivamente.

³ Acuerdo CG66/2021, del índice del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; disponible para consulta en el enlace <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG66-2021.pdf> 

No.	Medio de impugnación	Recurrente	Fecha de presentación
1	Apelación	Partido Político Morena	01-febrero-2021
2	JDC	Ramiro Mada Burruel	04-febrero-2021
3	JDC	Gustavo Alonso Muñoz López	04-febrero-2021
4	JDC	Salvador Ontiveros Loaiza	04-febrero-2021
5	JDC	Emilio Acosta Ortíz	04-febrero-2021
6	JDC	Moisés Barraza Ayala	04-febrero-2021
7	JDC	Jorge Alberto Hernández Urrea	04-febrero-2021
8	JDC	Porfirio Peña Ortega	04-febrero-2021
9	JDC	Paulo Darío Real Acosta	04-febrero-2021
10	JDC	Dora Alicia Moreno Méndez	04-febrero-2021
11	JDC	Milca Molina Sesma	04-febrero-2021
12	JDC	Emilio Anarcis López Morales	04-febrero-2021
13	JDC	Elsa Beatriz Moreno Méndez	04-febrero-2021
14	JDC	Florecita Montaña Méndez	04-febrero-2021

Lo anterior, para que el Instituto de mérito diera el trámite debido y lo enviara a este Tribunal para su estudio y resolución.

II. Avisos de presentación. Mediante oficios IEE/PRESI-0286/2021, IEE/PRESI-0314/2021, IEE/PRESI-0315/2021, IEE/PRESI-0316/2021, IEE/PRESI-0317/2021, IEE/PRESI-0318/2021, IEE/PRESI-0319/2021, IEE/PRESI-0320/2021, IEE/PRESI-0321/2021, IEE/PRESI-0399/2021, IEE/PRESI-0400/2021, IEE/PRESI-0401/2021, IEE/PRESI-0402/2021 e IEE/PRESI-0403/2021, el primero de ellos recibido el dos de febrero de dos mil veintiuno, y el resto el cinco del mismo mes y año, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana dio aviso a este Tribunal de la interposición de los medios de impugnación promovidos por el Partido Político Morena, así como los CC. Ramiro Mada Burruel, Gustavo Alonso Muñoz López, Salvador Ontiveros Loaiza, Emilio Acosta Ortíz, Moisés Barraza Ayala, Jorge Alberto Hernández Urrea, Porfirio Peña Ortega, Paulo Darío Real Acosta, Dora Alicia Moreno Méndez, Milca Molina Sesma, Emilio Anarcis López Morales, Elsa Beatriz Moreno Méndez y Florecita Montaña Méndez, respectivamente, en contra del multicitado acuerdo CG66/2021.

III. Remisión de medios de impugnación. Posteriormente, mediante oficios IEE/PRESI-0428/2021, IEE/PRESI-0486/2021, IEE/PRESI-0487/2021, IEE/PRESI-0488/2021, IEE/PRESI-0489/2021, IEE/PRESI-0490/2021, IEE/PRESI-0491/2021, IEE/PRESI-0492/2021, IEE/PRESI-0493/2021,

IEE/PRESI-0494/2021, IEE/PRESI-0495/2021, IEE/PRESI-0496/2021, IEE/PRESI-0497/2021 e IEE/PRESI-0498/2021, el Instituto Electoral local remitió, además del original de los medios de impugnación antes citados, los respectivos informes circunstanciados y demás documentación correspondiente.

IV. Recepción del Tribunal Estatal Electoral. Mediante autos de fechas siete y diez de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Estatal Electoral tuvo por recibido tanto los avisos de interposición de medios de impugnación, como sus respectivos originales y anexos, registrándolos bajo expedientes RA-TP-08/2021, JDC-SP-08/2021, JDC-TP-09/2021, JDC-PP-10/2021, JDC-SP-11/2021, JDC-TP-12/2021, JDC-PP-13/2021, JDC-SP-14/2021, JDC-TP-15/2021, JDC-PP-16/2021, JDC-SP-17/2021, JDC-TP-18/2021, JDC-PP-19/2021 y JDC-SP-20/2021, respectivamente; asimismo, se tuvo a los recurrentes y a la autoridad responsable señalando domicilios y medios para recibir notificaciones, así como personas autorizadas para oír las y recibirlas en su nombre; de igual manera, se tuvieron por exhibidas las documentales que remitió la responsable a que se refiere el artículo 335 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora; y por último, se ordenó su revisión por el Secretario General, para los efectos del artículo 354, fracción I, de la legislación en cita.

V. Admisión. Mediante autos de fechas diez y dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, se admitieron los diversos medios de impugnación a que se ha hecho referencia con anterioridad, por estimar que reunían los requisitos previstos en el artículo 327 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora; de igual forma, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 331 del ordenamiento legal antes invocado, se proveyó sobre las probanzas ofrecidas por las partes, y se tuvo por rendido el informe circunstanciado correspondiente; por otra parte, se ordenó la publicación del auto de mérito en los estrados de este Tribunal y de manera virtual en la página oficial www.teesonora.org.mx, en el apartado denominado “*estrados electrónicos*”, en virtud de lo estipulado en el Acuerdo General emitido por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional, en fecha dieciséis de abril de dos mil veinte.

VI. Reencauzamientos. Por otra parte, mediante los autos de admisión dictados con fecha dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, se ordenó reencauzar las demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a recurso de apelación, aplicando en lo conducente las reglas de tramitación y resolución respectivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 322 segundo párrafo, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

En virtud de los reencauzamientos antes mencionados, se registraron los expedientes bajo la denominación de recurso de apelación, quedando de la siguiente manera:

EXPEDIENTE:	REENCAUZADO A:	RECORRENTE:
JDC-SP-08/2021	RA-SP-12/2021	Ramiro Mada Burruel
JDC-TP-09/2021	RA-TP-13/2021	Gustavo Alonso Muñoz López
JDC-PP-10/2021	RA-PP-14/2021	Salvador Ontiveros Loaiza
JDC-SP-11/2021	RA-SP-15/2021	Emilio Acosta Ortíz
JDC-TP-12/2021	RA-TP-16/2021	Moisés Barraza Ayala
JDC-PP-13/2021	RA-PP-17/2021	Jorge Alberto Hernández Urrea
JDC-SP-14/2021	RA-SP-18/2021	Porfirio Peña Ortega
JDC-TP-15/2021	RA-TP-19/2021	Paulo Darío Real Acosta
JDC-PP-16/2021	RA-PP-20/2021	Dora Alicia Moreno Méndez
JDC-SP-17/2021	RA-SP-21/2021	Milca Molina Sesma
JDC-TP-18/2021	RA-TP-22/2021	Emilio Anarcis López Morales
JDC-PP-19/2021	RA-PP-23/2021	Elsa Beatriz Moreno Méndez
JDC-SP-20/2021	RA-SP-24/2021	Florecita Montañó Méndez

VII. Acumulación. De igual manera, mediante los respectivos autos de admisión, emitidos en los asuntos reencauzados precisados en la fracción anterior, al advertirse que sus escritos iban dirigidos a combatir el mismo acuerdo que en el expediente RA-TP-08/2021, con fundamento en el artículo 336 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, se ordenó la acumulación de los expedientes primeramente referidos a este último, por ser el que se recibió primero ante este Tribunal, para que se substancien y resuelvan en una sola sentencia, a fin de evitar resoluciones contradictorias.

Al respecto, se debe precisar que el objetivo primordial de la acumulación es que en un solo momento se resuelvan dos o más juicios o procedimientos en donde exista identidad en las partes, acciones o causas, extremo que en el caso acontece, a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias; además de resolver de manera pronta y expedita los referidos juicios, en una sola sentencia, lo que obedece a los principios de congruencia, unidad de criterios y de economía procesal.

VIII. Terceros interesados. Dentro de los medios de impugnación en estudio, no compareció tercero interesado alguno, según se desprende de los diversos escritos de fechas seis y nueve de febrero de dos mil veintiuno, signados por el C. Fernando Chapetti Siordia, Director del Secretariado del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

IX. Turno a ponencia. En términos de lo previsto por el artículo 354, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, se turnó el presente medio de impugnación acumulado a la Magistrada **CARMEN PATRICIA SALAZAR CAMPILLO**, titular de la Tercera Ponencia, para que formule el proyecto de resolución correspondiente.

X. Substanciación. Una vez substanciados los medios de impugnación acumulados, y toda vez que no existe trámite alguno pendiente de realizar, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, da lugar a elaborar el proyecto de resolución, misma que se dicta hoy, bajo los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Estatal Electoral de Sonora, es competente para conocer y resolver sobre el presente medio de impugnación y sus acumulados, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 22, párrafo veintiséis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, y en los diversos artículos 322 segundo párrafo, fracción II; 323, 353 y 354 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

SEGUNDO. Finalidad del Recurso de Apelación. La finalidad específica del recurso de apelación está debidamente precisada en cuanto a sus alcances jurídicos, por el artículo 347 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, que claramente establece que las resoluciones que recaigan al referido recurso, tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnados.

TERCERO. Procedencia. Los recursos de apelación acumulados reúnen los requisitos de procedencia previstos en el artículo 327 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, según se precisa:

a) Oportunidad. Los escritos que integran el medio de impugnación que nos ocupa, fueron presentados ante la autoridad responsable dentro del plazo legal de cuatro días, conforme a lo previsto por el artículo 326 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, pues de las constancias sumariales se advierte que el acuerdo impugnado fue emitido en fecha treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, por tanto, si los diversos medios de impugnación fueron presentados los días uno y cuatro de febrero del mismo año, es evidente que los mismos se interpusieron con la debida oportunidad

dentro del plazo legal de cuatro días antes precisado; ello considerando que, tratándose de asuntos relacionados con el proceso electoral como el que se encuentra en curso, todos los días y horas son hábiles para efecto de cómputo.

b) Forma. Los medios de impugnación en comento se presentaron por escrito; asimismo, en cada uno se hizo constar el nombre del recurrente, domicilio para recibir notificaciones y a quien en su nombre se deba notificar, de igual forma contienen la firma autógrafa del promovente, así como la identificación del acto impugnado, los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que en su concepto les causa el acuerdo reclamado y los preceptos legales que se estimaron violados. También se observa la relación de pruebas y los puntos petitorios.

c) Legitimación y personería. El Partido Morena, como actor en el presente juicio, está legitimado para promover el recurso de apelación por tratarse de partido político en términos del artículo 330, primer y cuarto párrafo, fracción I, inciso a), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. La personería de quien comparece a nombre y representación del partido político recurrente, quedó acreditada con la constancia de registro como Representante Suplente del mismo ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, expedidas por el Secretario Ejecutivo del citado Instituto.

Por otro lado, en cuanto a los diversos actores CC. Ramiro Mada Burruel, Gustavo Alonso Muñoz López, Salvador Ontiveros Loaiza, Emilio Acosta Ortiz, Moisés Barraza Ayala, Jorge Alberto Hernández Urrea, Porfirio Peña Ortega, Paulo Darío Real Acosta, Dora Alicia Moreno Méndez, Milca Molina Sesma, Emilio Anarcis López Morales, Elsa Beatriz Moreno Méndez y Florecita Montañó Méndez, toda vez que en sus respectivas demandas se ostentan como personas con discapacidad física, miembros de la diversidad sexual o de grupos étnicos, de conformidad con el artículo 352 de la Ley electoral local, también se encuentran legitimados para promover, por tratarse de ciudadanos y ciudadanas que vienen recurriendo un acuerdo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, relativo a la aplicación de medidas afirmativas en favor de grupos vulnerables.

CUARTO. Pretensión, agravios y precisión de la litis.

1) Pretensión. La pretensión de los actores consiste en que este Tribunal revoque el Acuerdo CG66/2021, de fecha treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de

Participación Ciudadana, "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables", para efecto de que se le ordene emitir a la brevedad medidas afirmativas consistente en un mínimo de candidaturas a diputaciones y Ayuntamientos, a favor de indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, jóvenes y afroamericanos.

2) Síntesis de agravios. Resulta innecesario transcribir los motivos de inconformidad esgrimidos por los accionantes, sin que por ello se trasgredan los principios de congruencia y exhaustividad que deben regir en el dictado de las sentencias, ni se afecte a las partes contendientes, habida cuenta que éstos se encuentran satisfechos cuando el Tribunal precisa los planteamientos esbozados en la demanda, los estudia y da respuesta acorde; lo anterior, al tenor de la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2ª. /J 58/2010, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN"**.

Lo expuesto no es impedimento para hacer un resumen de los agravios, sin eludir el deber que tiene este órgano jurisdiccional de examinar e interpretar íntegramente la demanda, a fin de identificar los agravios hechos valer, con el objeto de llevar a cabo su análisis, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Resultan aplicables las jurisprudencias 4/99 y 3/2000, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros:

"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR" y "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR".

Una vez precisado lo anterior, de los medios de impugnación en estudio, se advierte que los promoventes hacen valer de manera coincidente diversos motivos de disenso, los cuales consisten en lo siguiente:

Señalan los recurrentes, que en fechas veintidós y veinticinco de enero de dos mil veintiuno, diversos ciudadanos presentaron sendos escritos ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, mediante los cuales solicitaron que se constituyeran las "acciones afirmativas" para esta entidad, mandatadas

por la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el expediente SUP-RAP-121/2020, para que los grupos vulnerables señalados en la sentencia, cuenten con la oportunidad de participar en las elecciones locales del Estado.

Al respecto, refieren que mediante sesión virtual celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, el Instituto Estatal Electoral aprobó el Acuerdo CG66/2021 "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables".

Refieren que en el acuerdo impugnado, la responsable primeramente acepta que deben existir dichas medidas afirmativas, señalando para tal efecto que *"de conformidad con el artículo 111 fracción III de la LIPEES, el Instituto Estatal Electoral tiene como una de sus finalidades principales, el asegurar, a los ciudadanos, el ejercicio de los derechos político electorales; ello, previendo que dichos derechos se ejerzan de acuerdo a lo estipulado en el artículo 7 numeral 5 de la LGIPE, mismo que establece que los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas"*.

Sin embargo, señalan, la responsable luego argumentó que no lo podía hacer por considerar que *"en este momento no existen las condiciones, ni los elementos necesarios para determinar con eficacia las medidas afirmativas idóneas que se deben adoptar en relación a cada uno de los diversos grupos vulnerables, para que exista una representación efectiva dentro de la diversidad que conforma la población sonoreense, ya que ello conlleva todo un análisis y estudio de diversos datos, estadísticas y contextos que se deben tomar en consideración. Además de lo anterior, es importante invocar los criterios adoptados por el TEPJF mediante las sentencias SUP-REC-214/2018 y SUP-REC-28/2019, relativos a que, para garantizar la certeza en los procesos electorales las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades en materia electoral deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos. En dicho sentido, el ordenar la implementación de nuevas medidas afirmativas en la actual etapa del proceso electoral local, afectaría el curso de éste, pues se modificarían las reglas de postulación de candidaturas"*.

Con base en lo antes expuesto, los recurrentes se duelen de lo determinado por la responsable, en el sentido de que las acciones afirmativas deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral.

Dicha afirmación la consideran falsa, argumentando para ello que la única acción afirmativa que aprobó el Instituto Estatal Electoral lo hizo a favor de la paridad de género, mediante Acuerdo CG35/2020, denominado "Por el que se aprueban los lineamientos que establecen los criterios de paridad de género que deberán observarse en el proceso electoral 20-2021 en el Estado de Sonora", en sesión de fecha quince de septiembre de dos mil veinte, es decir, no antes del proceso electoral, sino en la etapa que se encuentra en curso correspondiente a la preparación del proceso, pues el proceso electoral inició el siete de septiembre de dos mil veinte, mediante Acuerdo CG31/2020.

Agregan que, el Acuerdo CG35/2020 antes señalado fue impugnado por diverso partido político alegando entre otras cuestiones, que no se podían aprobar cambios en acciones afirmativas una vez iniciando el proceso; argumento que tanto el Tribunal Estatal Electoral en la resolución del expediente RA-PP-07/2020, como la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral de la Federación en el expediente SG-JRC-25/2020, consideraron infundados, confirmando así la validez de dicho Acuerdo.

Aunado a lo anterior, en apoyo a su pretensión señalan los recurrentes que al igual que la elección local, el seis de junio habrá elección federal, y aún con tal circunstancia, el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en pleno proceso electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral como máximo órgano jurisdiccional electoral en el país, ordenó al Instituto Nacional Electoral que emitiera las acciones afirmativas que aquí vienen solicitando, ante lo cual, dicho Instituto, como máximo órgano administrativo en materia electoral del país, el pasado quince de enero del presente año, acató dicha sentencia mediante acuerdo INE/CG18/2021, en donde ordenó a todos los partidos políticos y coaliciones a registrar un mínimo de candidaturas al cargo de diputados federales por el principio de mayoría y de representación proporcional a indígenas, afroamericanos, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual.

En cuanto a lo asentado en el acuerdo impugnado, en el sentido de que se tiene que hacer un estudio de cada caso, los actores señalan que el Acuerdo INE/CG18/2021 del Instituto Nacional Electoral señala los datos o información que tomó en cuenta para determinar el número de candidaturas mínimas para

los grupos vulnerables que contempló; por lo que estiman que la responsable puede hacer algo parecido y tener un Acuerdo en el mismo plazo que lo hizo el Instituto Nacional Electoral, esto es, quince días, que permitiría a los partidos tener tiempo para acatarlo antes del período de registros de candidatos que inicia hasta abril.

Por todo lo anterior, los actores estiman que el acuerdo impugnado transgrede los siguientes preceptos Constitucionales y legales: 1, 35, fracción II; 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción II y 22 de la Constitución de Sonora; 7, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3 y 111, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora.

3) Precisión de la litis. La cuestión planteada en el presente asunto estriba en determinar si el acuerdo CG66/2021, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en sesión pública virtual extraordinaria de fecha treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables", fue dictado conforme a derecho o no, y en consecuencia, si lo procedente es confirmar, modificar o revocar el mismo.

QUINTO. Estudio de fondo.

Metodología de estudio. Por cuestión de técnica jurídica, los agravios hechos valer por los diversos recurrentes, serán estudiados de manera conjunta ante la relación de los mismos, sin que ello depare perjuicio alguno, pues lo trascendente es que sean abordados, esto al tenor de la jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **"AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

Previo al análisis de los agravios hechos valer por los actores, se establecerán algunas consideraciones con relación a las acciones afirmativas, por constituir el objeto de litis en el presente asunto.

Derecho humano a la igualdad y no discriminación - acciones afirmativas.

El derecho humano a la igualdad jurídica consagrado en el párrafo primero, del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un principio adjetivo, el cual se configura por distintas facetas que

aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho.

La primera de ellas, es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Por su parte, la segunda modalidad -igualdad sustantiva o de hecho- radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.⁴

Asimismo, la Corte ha establecido, que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.

Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana, pero si se hace, debe ser razonable y justificable.⁵

Esto, porque tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de

⁴ Tesis: 1a. XLIV/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES"**.

⁵ Tesis: 1a. CXLV/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **"IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL"**.

otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

Es por ello, que la violación al principio de igualdad surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación.

El concepto de discriminación, aunque manifestación del principio de igualdad, tiene un contenido más específico y se refiere a la llamada tutela antidiscriminatoria, que impone una paridad de trato, evitando o suprimiendo ciertas diferencias de trato socialmente existentes, cuyo carácter odioso se reconoce como contrario a la dignidad humana. La discriminación opera, en última instancia, como un instrumento de segregación social en la medida en que dicho comportamiento supone mantener al grupo discriminado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas.⁶

Debe destacarse, que la Constitución federal, que no es ciega a las desigualdades sociales, contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos o personas sujetos a vulnerabilidad; así, la igualdad jurídica protege tanto a personas como a grupos.

No obstante lo anterior, existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características - también conocidas como "categorías sospechosas"-, que en la Constitución federal, se enuncian en el quinto párrafo, del artículo 1º, como son: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, cuya discriminación queda prohibida constitucionalmente.⁷

⁶ Tesis: 1a. CDXXIX/2014, emitida por la Primera Sala de la Corte, de rubro: **"DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL. PECULIARIDADES Y CARACTERÍSTICAS CUANDO SE PRODUCE POR RAZÓN DE EDAD"**.

⁷ Artículo 1, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

Es por ello, que como se señaló, el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En ese tenor, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución federal, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren.

Al efecto, las autoridades se encuentran obligadas a tomar determinadas acciones a favor de las personas o grupos históricamente desventajados; que sean razonables, justas o justificables, de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que las acciones afirmativas, constituyen una medida compensatoria para grupos desventajados, 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 garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales; bajo esa tesitura, ha determinado como obligación del Estado mexicano establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.⁸

Esto es, el reconocimiento de condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, justifica el establecimiento de medidas compensatorias - acciones afirmativas- para situaciones en desventaja, y se caracterizan por ser:

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

⁸ De conformidad con el criterio adoptado en la Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES”**.

1. Temporales, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen;
2. Proporcionales, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; y
3. Razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

De igual manera, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: **a)** Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. **b)** Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y **c)** Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En ese contexto, si bien la ley debe ser un instrumento activo de la configuración de la política pública para reducir las brechas que separan a grupos en situación de vulnerabilidad, ello no significa que sea la única medida; y particularmente, en materia político-electoral, implica también una actuación por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos quienes se ven obligados, dado su carácter de entidades de interés público.

En suma, las acciones afirmativas establecidas en favor de los grupos históricamente desventajados, tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material, cuyo propósito es garantizar la presencia en los espacios públicos de personas que forman parte de grupos vulnerables, discriminados o en situación de desventaja.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia 43/2014, emitida por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto y rubro son del tenor siguiente:

"ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. De la interpretación de los artículos 1°, párrafos primero y último, y 4°, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que

dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.”

Una vez expuesto lo anterior, a juicio de este Tribunal, la inconformidad que de manera coincidente exponen los recurrentes, respecto de que la responsable justificó la no adopción de medidas afirmativas bajo el argumento de que éstas deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, resulta **fundada** y, por tanto, suficiente para revocar el acuerdo impugnado, de conformidad con las razones que pasan a explicarse:

En el caso concreto, del acuerdo CG66/2021 impugnado se desprende que a fojas 11 y 12 la responsable argumentó en lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Este Consejo General es sumamente consciente de la necesidad de impulsar acciones para garantizar la participación política activa y representación de los diversos grupos que han sido marginados históricamente, y de igual manera se reconoce el trabajo que ha realizado el INE en la materia, misma labor que este organismo electoral asume como un compromiso fundamental y necesario para materializar una democracia efectiva en el Estado de Sonora.

No obstante, se considera que en este momento no existen las condiciones, ni los elementos necesarios para determinar con eficacia las medidas afirmativas idóneas que se deben adoptar en relación a cada uno de los diversos grupos vulnerables, para que exista una representación efectiva dentro de la diversidad que conforma la población sonorensa, ya que ello conlleva todo un análisis y estudio de diversos datos, estadísticas y contextos que se deben tomar en consideración.

*Además de lo anterior, es importante invocar los criterios adoptados por el TEPJF mediante las sentencias SUP-REC-214/2018 y SUP-REC-28/2019, relativos a **que para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades en materia electoral deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral**, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.*

En dicho sentido, el ordenar la implementación de nuevas medidas afirmativas en la actual etapa del proceso electoral local, afectaría el curso de éste, pues se modificarían las reglas de postulación de candidaturas.

[...]

*Por lo anterior, dado lo avanzado del proceso electoral local 2020-2021, y considerando que ya concluyeron los procesos de selección interna de las candidaturas y las precampañas, así como que se requiere de un estudio a mayor profundidad para determinar adecuadamente las medidas afirmativas idóneas para que exista una representación efectiva de los diversos grupos vulnerables, **este Consejo General considera que no es pertinente emitir medidas que obliguen a los partidos políticos a postular candidaturas en el***

presente proceso electoral 2020-2021, conforme nuevas reglas que no hayan sido emitidas oportunamente, ya que eso generaría una falta al principio de certeza que rige la materia electoral, así como una falta a los derechos políticos electorales de las personas precandidatas que hayan participado en los procesos internos de los partidos políticos.”

(Lo resaltado es nuestro).

De lo antes transcrito se advierte que la responsable, al momento de atender la solicitud efectuada por el C. Manuel Seres, determinó no analizar la procedencia e implementación de medidas afirmativas en favor de diversos grupos vulnerables para el acceso a candidaturas a cargos de elección popular para el proceso electoral 2020-2021, por considerar que, al tratarse de acciones afirmativas, éstas debían estar previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, a fin de permitir que los actores políticos tuvieran pleno conocimiento de ellas, pues de lo contrario, se generaría una falta al principio de certeza que rige la materia electoral; ello aunado a que, el decretar medidas afirmativas en favor de grupos vulnerables implicaba realizar un análisis y estudio de diversos datos, estadísticas y contextos que se debían tomar en consideración.

El análisis de los argumentos que sostienen el sentido del acuerdo impugnado, permite establecer que el principio de certeza a que hace referencia la responsable guarda relación con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 105. [...]

II. [...]

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

[...]”

El precepto constitucional antes citado, dispone una prohibición que está integrada por dos elementos:

1. las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y,
2. durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en 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".⁹

En ese sentido, la máxima instancia jurisdiccional ha definido que las "modificaciones legales fundamentales", sin importar su jerarquía normativa, será 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.

Asimismo, ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.¹⁰

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que es válido que los reglamentos, acuerdos o lineamientos generales desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, respetando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.¹¹

En ese orden de ideas, la emisión de lineamientos no constituye modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas

⁹ Criterio identificable en la jurisprudencia P./J. 87/2007, 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**", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

¹⁰ Criterio adoptado en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

¹¹ Criterio adoptado al resolver los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

del proceso electoral, como la atinente a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no sería alterado, ya que solamente se establecerían cuestiones instrumentales para optimizar los principios y obligaciones constitucionales y legales, como por ejemplo, el principio de paridad de género y el pluralismo cultural.

En relación con la temática que se analiza, si bien es cierto existen precedentes de la instancia federal en la materia en donde se ha argumentado en el sentido de que las acciones afirmativas deben implementarse con anterioridad al proceso, lo cierto es que ese criterio ha obedecido a las circunstancias particulares de cada caso en concreto.¹²

En esa medida, de conformidad con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-REC-343/2020, se estima importante establecer que el criterio antes referido en modo alguno impone una regla general que debe regir indistintamente en todos los casos, pues como ya se expuso, el juzgador debe ponderar las circunstancias y el contexto de cada asunto en particular.

Muestra de ello, son diversos precedentes de esa instancia Superior, en los que, atendiendo a las particularidades de cada caso, ha determinado avalar la implementación de acciones afirmativas, a pesar de que el proceso electoral correspondiente ya estuviera en curso, ello, bajo la lógica de que las medidas se aprobaron con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las que pudieran ser exigibles las obligaciones a los institutos políticos.

En el recurso de apelación SUP-RAP-71/2016 y acumulados, se resolvió que se debían garantizar los derechos político-electorales de los jóvenes y personas indígenas, ello, a partir del establecimiento de ciertas y determinadas obligaciones a los partidos políticos al postular sus respectivas candidatas y candidatos que representarían a dichos sectores de la población en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Esa determinación se adoptó el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, siendo que el procedimiento para la elección de diputados a integrar la referida asamblea había dado inicio el cuatro de febrero anterior.

¹² En el SUP-REC-214/2018 se optó por ese criterio, en razón de que el proceso electoral respectivo ya estaba en fase de campaña, por lo que no era dable introducir las directrices conducentes, ya que modularían la presentación de solicitudes de registros de candidaturas, lo cual ya habría ocurrido.

En diverso asunto, identificable bajo expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, se determinó modificar el acuerdo del Instituto Nacional Electoral por el que se indicaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas, ello en relación con acciones afirmativas a favor de la postulación de personas indígenas; la decisión de la Sala Superior fue tomada el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, a pesar de que la fecha de término para que los partidos políticos determinaran el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatas y candidatos era el veintiuno de octubre de esa anualidad.

En otro caso, en el SUP-RAP-116/2020 y acumulados, la Sala Superior ordenó la implementación de una acción afirmativa a favor de la postulación paritaria de mujeres a los cargos de quince gubernaturas en el país, a pesar de que en trece entidades ya había dado comienzo el proceso electoral, y en cuatro casos, había dado inicio la fase de precampañas.

Por lo anterior, en la especie, son incorrectas las conclusiones a las que arribó la responsable, en cuanto a que las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades en materia electoral deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral.

Ello porque, en el caso, las acciones afirmativas que se buscan hacer válidas para la elección de diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos del Estado de Sonora no constituyen normas fundamentales que modifiquen sustancialmente las reglas que conforman el marco jurídico aplicable, sino que se trata de la instrumentación de un derecho y de una obligación preexistentes.

Lo anterior es así, si tomamos en cuenta que los partidos políticos, de conformidad con el artículo 41, fracción I, constitucional son entidades de interés público, que tienen como fines esenciales hacer posible la participación de la ciudadanía en la vida política, así como el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas al ejercicio del poder público.

Ahora, si bien no existe expresamente una exigencia constitucional referente a la postulación de candidaturas de grupos vulnerables, lo cierto es que la misma está implícita al reconocerse el carácter pluricultural de la nación mexicana, y derivado de la firma de distintos tratados internacionales, en donde se exige al Estado Mexicano a remover cualquier obstáculo que impida a los mencionados grupos gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.


En esa medida, no puede sostenerse que la inclusión de las acciones afirmativas en cuestión modifique las reglas de postulación, pues al respecto no se prevé ningún mecanismo que expresamente desarrolle la manera en que debe materializarse el mandato constitucional.

Es decir, con la modulación impuesta por el Instituto local, de modo alguno se otorga, modifica o elimina algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, a cargo de los partidos políticos, puesto que el mandato de fomentar la participación de personas pertenecientes a grupos vulnerables se originó de forma anterior, desde la Constitución y desde el ámbito del derecho internacional.


De esta forma, las acciones implementadas no suponen una modificación fundamental, sino que constituyen una modulación en la postulación de candidaturas que, en todo caso, facilita a los partidos políticos acatar los ordenamientos constitucional y convencional, al explicitar la forma en que debe materializarse su deber de promover la participación política de diversos grupos históricamente vulnerados.

En otras palabras, las medidas en cuestión tienen como única finalidad precisar la forma en cómo los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional y legal de presentar las candidaturas para garantizar la participación de las minorías, por lo que no tendrían el carácter fundamental mencionado.

De igual manera, el análisis de la procedencia e implementación de medidas afirmativas no puede traducirse como una afectación al derecho de auto organización de los partidos políticos, ya que si bien, tal derecho se instituye como un eje rector dentro de su propia organización, conforme con el cual, los institutos políticos tienen libertad para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas, lo anterior, debe hacerse en armonía con los principios de igualdad y pluralismo nacional y las reglas previstas para la asignación de candidaturas.



En ese sentido, la implementación de medidas afirmativas en favor de ciertos grupos vulnerables, constituyen sólo una modalización al principio de auto organización de los partidos políticos, dado que, con su implementación, los institutos referidos solamente tendrían que ajustar sus mecanismos internos, de los cuales surgirían los perfiles que habrían de postular, sin que las medidas puedan implicar la imposición de las personas que habrían de registrar.



De los razonamientos antes expuestos, es dable concluir que, 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 se 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, como podría ser el registro de candidaturas.

Así, para el caso, se considera oportuno evaluar la factibilidad de emitir acciones afirmativas para el actual proceso electoral, tomando en cuenta que las mismas no representarían modificaciones fundamentales y la fecha de su emisión otorga un tiempo razonable en relación con el momento en que debe ser exigible la carga impuesta, es decir, el registro de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos, que conforme al calendario electoral aprobado mediante acuerdo CG38/2020¹³, será del cuatro al ocho de abril de dos mil veintiuno.

Robustece el sentido de lo antes expuesto, lo razonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JRC-14/2020¹⁴, asunto que versó sobre la omisión legislativa en materia de paridad y violencia política de género en el Estado de Nuevo León, en el cual, entre otros argumentos, la instancia federal expuso lo siguiente:

[...]

si de conformidad con plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.

En el caso, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben cumplir al menos con tres elementos:

- a) *No exceder el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley;*
- b) *Aprobarse con una anticipación suficiente que haga factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas (paridad en la*

¹³ Acuerdo CG38/2020, del índice del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; disponible para consulta en el enlace <http://ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG38-2020.pdf>.

¹⁴ Sentencia relativa al expediente SUP-JRC-14/2020, del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; disponible para consulta en el sitio web https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JRC/14/SUP_2020_JRC_14-917746.pdf

postulación) o el desarrollo de la jornada electoral (paridad en la integración); y

- c) Sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.
[...]"

(Lo resaltado es nuestro).

Asimismo, como diverso precedente, se tiene el asunto identificado bajo expediente RA-PP-07/2020, del índice de este Tribunal, relativo a la impugnación de los lineamientos que establecieron los criterios de paridad de género que deberán observarse en el proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Sonora, en donde, entre otras cuestiones se alegaba que la previsión de una medida afirmativa contenida en los Lineamientos impugnados violaba el principio de certeza, amparado en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las modificaciones sustanciales a las normas de carácter electoral, deben realizarse a más tardar noventa días antes de que inicie el proceso electoral de que se trate.

Al respecto, mediante resolución de fecha veintidós de octubre de dos mil veinte, este órgano jurisdiccional calificó de infundado el agravio, por estimar que no se trataba de la imposición de una norma jurídica pendiente de entrar en vigor derivado de la *vacatio legis* establecida por los legisladores, sino de la aplicación de una acción afirmativa a favor de las mujeres, situación que evidenciaba la intención del Consejo General del Instituto electoral local de buscar medidas que apoyen a lograr una paridad en todo sentido y de forma amplia, lo cual resultaba acorde a la reforma constitucional en materia de paridad de género y su interpretación a través de los precedentes emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

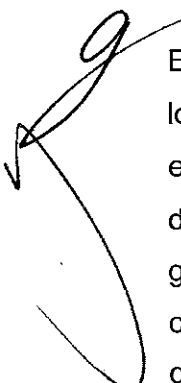
Por otro lado, no pasa desapercibido que la pretensión de los actores guarda relación con la sentencia SUP-RAP-121/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se resolvió modificar el Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para efecto de que llevara a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en el actual proceso electoral federal; en la sentencia de mérito, se vinculó al citado Consejo para que determinara los grupos que ameritan contar con una representación legislativa para que de inmediato diseñe las medidas o acciones afirmativas tendientes a lograr su inclusión; ejecutoria que fue acatada por la autoridad administrativa mediante Acuerdo INE/CG18/2021, de fecha

quince de enero del presente año; determinaciones que, al igual que lo aquí razonado, se adoptaron una vez iniciado el proceso electoral.

Con base en las consideraciones expuestas, este Tribunal estima que fue incorrecto el actuar de la responsable, consistente en determinar no analizar la procedencia de medidas afirmativas en favor de grupos vulnerables para el proceso electoral 2020-2021, bajo el argumento de que el proceso de mérito ya estaba en curso y las mismas debían decretarse con anterioridad al inicio de éste.


Por ello, es incuestionable que el Instituto Electoral debe analizar la adopción de medidas necesarias y suficientes para hacer efectivo el acceso de las personas de grupos vulnerables a las funciones públicas para el proceso electoral en curso, esto es, que puedan ejercer plenamente el derecho de voto pasivo, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en un plano de igualdad y no discriminación, de tal suerte que se acorte la brecha de desigualdad por la que ha transitado este grupo vulnerable.

Esto es así, ya que es obligación del Estado adoptar acciones positivas o de igualación positiva, que permitan el acceso efectivo a oportunidades entre distintos grupos vulnerables y el resto de la población; siempre que dichas medidas sean objetivas y razonables. Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución federal, existe un fuerte compromiso por parte de todas las autoridades del estado mexicano -como son las administrativas y jurisdiccionales electorales, federal y locales- de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, lo que conlleva entonces, a considerar acertado que se haga prevalecer el derecho humano a la igualdad de oportunidades de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, para acceder a la representación política.



En el entendido de que, la implementación de acciones afirmativas en favor de los grupos vulnerables será decisión de la responsable al momento de analizar el contexto de la situación en concreto; ello, porque deberá desplegar una serie de actos a fin de determinar: la población estatal, municipal y distrital de los grupos vulnerables detectados; la participación histórica de cada uno en los cargos de municipales y diputaciones, y la subrepresentación, entre otros datos que estime necesarios.

Bajo ese parámetro, el Instituto Electoral deberá analizar y determinar si son viables, objetivas y razonables las medidas afirmativas, ya sea para el presente proceso electoral local 2020-2021, o bien, hasta el proceso 2023-2024; todo ello,



a fin de hacer efectivo el acceso de las personas que integran los grupos vulnerables, a las funciones públicas, y puedan ejercer plenamente el derecho que tienen reconocido para tales efectos, garantizando así que reciban un trato respetuoso y en igualdad de condiciones que el resto de los participantes.

Esto es así, ya que las medidas compensatorias deben ser analizadas y justificadas para cada situación en concreto, pues no existe un parámetro general que aplique en todos los casos, sino que se deben revisar las distintas circunstancias existentes.

Con base en todo lo anterior, este Tribunal arriba a la conclusión de que resulta contundente que la responsable analice la factibilidad de implementar medidas afirmativas en favor de personas que representan a diversos grupos vulnerables, para efecto de que estén en posibilidad de participar en condiciones de igualdad en las elecciones locales del Estado, específicamente para las candidaturas a diputaciones y Ayuntamientos.

SEXTO. Efectos de la sentencia. En atención a lo expuesto en la presente resolución, al resultar **fundado** el agravio relativo a la implementación de las acciones afirmativas en favor de diversos grupos vulnerables, lo procedente es **revocar** el acuerdo CG66/2021, en lo que fue materia de impugnación, para que la responsable emita un nuevo acuerdo, en el que analice la factibilidad de generar las mismas, para efecto de que estén en posibilidad de participar en condiciones de igualdad en las elecciones locales del Estado, específicamente para las candidaturas a diputaciones y Ayuntamientos.

En el entendido de que el cumplimiento a lo estipulado en el presente apartado, deberá realizarse a la brevedad posible, debiendo informar a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, anexando la documentación atinente que lo acredite.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 343, 344 y 345 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, se resuelve el presente bajo los siguientes:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Por las consideraciones vertidas en el considerando **QUINTO** de la presente resolución, se determinan **fundados** los motivos de disenso hechos valer por los actores del presente juicio, en consecuencia;

SEGUNDO. Se **REVOCA** en lo que fue materia de impugnación el acuerdo CG66/2021, del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, "Por el que se atiende la petición realizada por el ciudadano Manuel Seres, sobre medidas afirmativas para las personas que representan a los diversos grupos vulnerables".

TERCERO. Se vincula al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, al cumplimiento de la presente resolución, acorde a lo señalado en los considerandos **QUINTO** y **SEXTO** de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE personalmente a las partes en los domicilios y/o medios señalados en autos, con copia certificada que se anexe de la presente resolución, mediante cédula que se fije en los estrados de este Tribunal, así como de manera virtual en la página oficial www.teesonora.org.mx, en el apartado denominado "estrados electrónicos", en virtud de lo estipulado en el Acuerdo General emitido por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional, en fecha dieciséis de abril de dos mil veinte.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, en sesión pública virtual de fecha veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral de Sonora, Leopoldo González Allard, Carmen Patricia Salazar Campillo y Vladimir Gómez Anduro, bajo la ponencia de la segunda en mención, ante el Secretario General, Licenciado Héctor Sigifredo II Cruz Iñiguez, que autoriza y da fe.- Conste.-



LEOPOLDO GONZÁLEZ ALLARD
MAGISTRADO PRESIDENTE



VLADIMIR GÓMEZ ANDURO
MAGISTRADO



CARMEN PATRICIA SALAZAR CAMPILLO
MAGISTRADA



HÉCTOR SIGIFREDO II CRUZ IÑIGUEZ
SECRETARIO GENERAL