

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP-048/2023

ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: HUGO MOLINA MARTÍNEZ

SECRETARIA: DIVA ACOSTA COBOS

Chihuahua, Chihuahua, a veintidós de septiembre dos mil veintitrés.¹

SENTENCIA definitiva que **CONFIRMA** la resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral² de clave **IEE/CE96/2023**; por las razones y motivos que enseguida se exponen:

Glosario

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Ley	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

¹ En adelante todas las fechas que se mencionan se refieren al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

² En adelante, Consejo Estatal, autoridad responsable o Instituto.

1. ANTECEDENTES

1.1 Sentencia del Tribunal Estatal Electoral. El treinta y uno de mayo, este Tribunal emitió la sentencia de clave que declaró la existencia de las omisiones por parte del Congreso del Estado de Chihuahua³ y el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua⁴, de legislar y reglamentar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad para asegurar su derecho a la igualdad sustantiva de acceder a cargos de elección popular. Además, ordenó al Consejo Estatal que implementara las medidas afirmativas necesarias en beneficio de las personas con discapacidad y demás grupos vulnerables, a más tardar el día anterior al inicio del proceso electoral 2022-2023.

1.2 Resolución del Consejo Estatal del Instituto. El once de agosto, el Consejo Estatal emitió la resolución de clave **IEE/CE96/2023**, por medio de la cual aprobó la realización de la consulta previa, abierta e informada a las personas con discapacidad en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales, así como para la integración de asambleas municipales y distritales auxiliares en el estado de Chihuahua y su protocolo.

1.3 Presentación del medio de impugnación. El diecisiete de agosto, la representación suplente del partido político presentó ante el Instituto el recurso de apelación, mismo que fue enviado a este Tribunal el dieciocho de agosto.

1.4 Recepción de informe circunstanciado. El veinticinco de agosto, se recibió en este Tribunal, el informe circunstanciado remitido por el Instituto.

³ En adelante Congreso del Estado.

⁴ En adelante Instituto.

1.5 Registro y turno. Con acuerdo de veinticinco de agosto, se ordenó formar y registrar el expediente identificado con la clave RAP-048/2023. Además, se turnó el expediente para su sustanciación a la ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez.

1.6 Primer requerimiento. El treinta y uno de agosto, se reservó la admisión y se realizó requerimiento al Instituto por conducto de su Secretario Ejecutivo, para que remitiera a este órgano jurisdiccional el documento o escrito, mediante el cual el Partido Revolucionario Institucional realizó el registro de sus cuentas de correo electrónico, mismo que fue enviado el primero de septiembre.

1.7 Segundo requerimiento. Con acuerdo de doce de septiembre, se requirió nuevamente al Instituto, para que remitiera la constancia de confirmación de recepción automática del correo electrónico, en donde se notificó los documentos para aprobar en la Décima Séptima Sesión Extraordinaria del Consejo Estatal.

1.8 Acuerdo de admisión. Por acuerdo del catorce de septiembre, se admitió el presente medio de impugnación y se abrió la instrucción.

1.9 Cierre de instrucción, circulación de proyecto y convocatoria. El diecinueve de septiembre, se declaró cerrada instrucción, se solicitó circular el proyecto correspondiente y convocar al Pleno de este Tribunal Estatal Electoral.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra la resolución emitida por el Consejo Estatal. Lo anterior con fundamento en los artículos 36, párrafo séptimo; y 37, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como 303, numeral 1, inciso b); y 359 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

3. PROCEDENCIA

Se considera que el presente recurso de apelación cumple con los requisitos procesales previstos en la Ley, con motivo de lo siguiente:

3.1 Forma. El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la Ley.

3.2 Oportunidad. El medio de impugnación fue interpuesto en tiempo; toda vez que la resolución combatida se dictó el once de agosto, en donde estuvo presente la representación del partido político recurrente, quedando notificada en dicha sesión. En ese sentido, el escrito de impugnación fue recibido en el Instituto el diecisiete de agosto, de lo que se advierte que fue presentado dentro de los **cuatro días hábiles** que establece el artículo 307, numeral 1 de la Ley Electoral.

3.3 Legitimación y personería. El presente *RAP* es interpuesto por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional⁵ ante el Consejo Estatal del Instituto; por lo que se cumple con el requisito de personalidad y legitimación necesaria.

3.4 Definitividad. Este requisito se ve colmado, ya que no existe medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

4. PLANTEAMIENTO DEL CASO

El acto reclamado consiste en la resolución emitida en la décima séptima sesión extraordinaria de once de agosto, por el Consejo Estatal del IEE, de clave **IEE/CE96/2023**, por la que se aprobó la Consulta previa, abierta e informada a las personas con discapacidad en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales⁶, así como para la integración de

⁵ En adelante PRI.

⁶ En adelante consulta previa.

asambleas municipales y distritales auxiliares en el estado de Chihuahua y su protocolo.

La problemática del caso reside en resolver la competencia del Instituto para realizar la consulta previa, así como la notificación en tiempo y forma al partido actor sobre el proyecto de acuerdo correspondiente; esto, a la luz de los agravios del actor siguientes:

4.1 Agravios. Del escrito de impugnación se observan como motivos de inconformidad:

A. Falta de competencia del Instituto para realizar la consulta previa para personas con discapacidad, así como para determinar acciones afirmativas para este grupo vulnerado en la postulación de candidaturas en el proceso electoral 2022-2023, ya que a decir del recurrente⁷:

- Tomando como base el límite de la facultad reglamentaria, el Instituto no tiene la competencia para realizar la consulta previa, pues ello es materia del Congreso de la Unión.⁸
- El propósito de la emisión del acuerdo impugnado es establecer acciones afirmativas para postular candidatos a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado en el proceso electoral local 2022-2023, sin embargo, el Instituto carece de esta competencia constitucional, al ser materia de la Ley General de Partidos Políticos y facultad exclusiva del Congreso de la Unión.⁹
- Las acciones afirmativas que se pretenden expedir, tendrán como consecuencia una alteración al marco jurídico aplicable al proceso electoral y, por lo tanto, no pueden tener variación sino con la

⁷ Fojas de la 14 a la 19 del expediente.

⁸ Foja 18 del expediente.

⁹ Foja 18 del expediente.

anticipación de noventa días previos a que inicie el proceso, según lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰.

- La competencia que argumenta el Consejo Estatal en la resolución reclamada, en donde se aprobó la consulta previa es únicamente en cumplimiento a las sentencias de claves JDC-006/2023, JDC-021/2023, JDC-022/2023 y JDC-031/2023, dictadas por este Tribunal, las cuales, no pueden estar por encima del marco constitucional.¹¹

B. Violación al principio de deliberación democrática, toda vez que¹²:

- Al partido político actor no se les dio la debida intervención para ejercer el derecho de voz en la aprobación del acuerdo impugnado.
- Los representantes de partido no estuvieron informados con debida antelación del proyecto de acuerdo, ni participaron en su conformación.
- Argumenta que, la deliberación democrática es un proceso de decisión colectiva como la votación o negociación, y que la relación entre estos mecanismos no tiene que ser antagónica entre quienes ejercer el derecho a votar y quienes tienen derecho a voz, sino que la actuación de la representación partidista debe ser complementaria, privilegiándose el interés colectivo.

4.2 Informe de la autoridad responsable.¹³ La responsable al rendir su informe circunstanciado señaló lo siguiente:

¹⁰ Foja 17 del expediente

¹¹ Foja 16 del expediente.

¹² Fojas de la 12 a la 14 del expediente.

¹³ Fojas de la 2 a la 10 del expediente.

A. Respecto de la falta de competencia del Instituto para realizar la consulta previa para personas con discapacidad, así como para determinar acciones afirmativas:

- Menciona que, el partido actor parte de una premisa incorrecta de que el Instituto no es competente para consultar a las personas con discapacidad, ya que, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁴, existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas que puedan implicar el reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad.
- Además, argumenta que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵¹⁶ ha concluido que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad.
- Enfatiza que, la consulta y el protocolo que se aprobó a través del acto impugnado, se limita a plasmar de manera detallada y pormenorizada los principios y procedimientos establecidos en las leyes aplicables y tratados internacionales sobre las consultas y derechos político-electorales de las personas con discapacidad, sin llevar la facultad reglamentaria más allá.
- Indica que, la SCJN y Sala Superior del TEPJF, han determinado que las acciones afirmativas no son modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles, sino sólo cuestiones instrumentales dirigidas a cumplir con las obligaciones

¹⁴ Artículo 4.3 de la Convención.

¹⁵ En adelante SCJN.

¹⁶ Robustece, el razonamiento sostenido por la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 68/2018.

del Estado por lo que, no les es aplicable la prohibición prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

B. Acerca del principio de deliberación democrática:

- Aduce que, no le asiste la razón al actor, ya que, el proyecto de acuerdo impugnado se notificó al partido político el día jueves diez de agosto a las diecisiete horas con cuarenta y un minutos, es decir, con la anticipación prevista tanto en el artículo 61, numerales 3) y 5) la Ley Electoral y en el artículo 15, inciso b) del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y de las Asambleas Municipales del Instituto.
- Explica que, contrario a lo que afirma el actor y conforme a lo establecido por el artículo 60 de la Ley Electoral y 7 del Reglamento de Sesiones, las representaciones de los partidos políticos, tienen derecho a participar con voz. En esa sintonía, durante el desarrollo de la décimo séptima sesión extraordinaria del Consejo Estatal, se otorgó el uso de la voz a las consejeras, consejeros y representaciones de los partidos políticos, para que expusieran su postura respecto del proyecto de acuerdo, siendo garantizado su derecho de voz.
- Añade que, erróneamente la parte actora considera que existió una violación al principio de deliberación democrática al no participar en la conformación del acuerdo impugnado, porque conforme al artículo 7 del Reglamento de Sesiones, las representaciones de los partidos no poseen facultad o atribuciones para participar o intervenir en la elaboración o conformación de los acuerdos, ya que su participación se limita al derecho de uso de voz.

- Además, que, conforme al sistema administrativo electoral, los proyectos de acuerdo son elaborados por la Secretaría Ejecutiva y sometidos a consideración del Consejo Estatal, por lo que no se encuentra prevista en la norma la participación de la representación de los partidos en su conformación.

4.3 Método de estudio

Los agravios serán estudiados de manera separada; en un inicio, el concepto de queja apuntado en el inciso A) del apartado 4.1, al concernir al tema de competencia de la autoridad responsable, por ser de orden preferente. En forma posterior y, en su caso, se abordará el análisis del agravio marcado con el inciso B) del mismo apartado. Lo anterior atendiendo a que, el estudio de los agravios en conjunto o separado, no genera afectación jurídica a las partes, acorde al criterio contenido en la jurisprudencia de Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**¹⁷.

5. ESTUDIO DE FONDO

Este Tribunal, considera que los agravios expuestos por la parte actora son, por una parte, **infundados** y por otra, **inoperantes**, por las razones y motivos que se expone a continuación:

5.1. El Instituto si es competente para realizar la consulta previa, abierta e informada a las personas con discapacidad y emitir medidas afirmativas a favor de este grupo en situación de vulnerabilidad.

5.1.1 Medidas afirmativas y consulta a favor de grupos vulnerables.

¹⁷ Jurisprudencia 4/2000 visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

En primer lugar, el partido actor afirma que, la pretensión de realizar la consulta previa es establecer acciones afirmativas para postular candidaturas de personas con discapacidad en el proceso electoral local 2022-2023 y que, esa cuestión es materia de la Ley General de Partidos Políticos y facultad exclusiva del Congreso de la Unión¹⁸.

El agravio en estudio es **infundado**, porque el Instituto tiene la obligación de lograr la garantía de los derechos político-electorales de todas las personas e incluir a los grupos en situación de vulnerabilidad en la postulación de candidaturas y la forma de lograrlo es mediante el establecimiento de acciones afirmativas, como se expone a continuación.

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, ya que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales¹⁹.

En ese tenor, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que México es parte, establece – entre otras cosas- que, los Estados Partes deben examinar y revisar la legislación, promover bienes, servicios e instalaciones de diseño universal, y elaborar políticas y programas para hacer efectiva la Convención y **consultar en ese proceso a personas con discapacidad**.

En suma, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, además de señalar los elementos mínimos

¹⁸ Foja 18 del expediente.

¹⁹ Sentencia JDC-021/2023 de este Tribunal.

que debe tener la consulta para personas con discapacidad²⁰, puntualizó que la obligación de realizar dicha consulta, no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, **sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas que incidan directamente en las personas con discapacidad²¹.**

La Constitución y las leyes de la materia²², consagran al principio de igualdad como auténtico mandato concreto de optimización dirigido a implantar y materializar, la igualdad como eje transversal de conformación de los órganos colectivos.

Así, la normativa obliga a las autoridades a dictar las normas y reglamentos suficientes y necesarios para lograr la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en la postulación de candidaturas y elección de cargos populares, adoptando medidas transformativas, permanentes o temporales para eliminar las desventajas de grupos sociales que reviertan el entorno social, cultural e institucional que permite o provoca la discriminación, como acciones que aceleren la igualdad de facto y promuevan la inclusión de sectores históricamente excluidos al ámbito público.

Una de las formas para lograr la garantía de estos derechos es mediante el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales han sido definidas por la Sala Superior del TEPJF como medidas temporales,

²⁰ Previa, pública, abierta, regular, estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, transparente y con participación efectiva.

²¹ Entre otras, véase las acciones de inconstitucionalidad con claves 176/2020, 68/2018 y 101/2016, respectivamente. En dichas acciones se analizó la validez de distintas leyes a partir de la realización de la consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en relación con una ley que les afectaba directamente y, al no haberse demostrado la consulta a grupos representativos, se invalidaron las leyes.

²² Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 4 de la Constitución del Estado de Chihuahua; artículos 2; 3 BIS, inciso m); y, 4, fracción 1) de la Ley Electoral; artículo 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03, párrafo 101; a su vez, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en su artículo 1.1.

razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material; como se inscribe en el criterio siguiente:²³

“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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. En consecuencia, 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.”

Como se observa, las acciones afirmativas²⁴ constituyen una medida compensatoria para grupos vulnerables 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.

Al respecto, es importante precisar que las acciones afirmativas son medidas que consisten en otorgar tratos preferenciales a ciertos grupos

²³ Jurisprudencia 11/2015.

²⁴ Jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL:** Además, i) son temporales porque se justifican en tanto que las injusticias o tratos discriminatorios persistan; ii) son establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, justificando el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad⁴³, iii) tienen elementos fundamentales⁴⁴, como: 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 desequilibrada, destinatarios y conducta exigible, b) destinatarios: son personas o grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, c) conducta exigible: abarca una amplia gama de instrumentos, políticas, prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

con el objetivo de remedir su situación de desventaja. Tratándose de medidas que intervienen justificadamente en las dinámicas y estructuras de la sociedad, con el fin de prevenir tratos discriminatorios hacia ciertos grupos sociales.

En este sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política 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 considerar acertado que se haga prevalecer el derecho humano a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y todas las personas pertenecientes a un grupo en situación de vulnerabilidad, mediante la implementación de acciones afirmativas.

Además, la normativa estatal, en los artículos 116 fracción IV, inciso b) y c) de la Constitución; 47, inciso 1) y 2), de la Ley Electoral, dispone que, el Instituto Estatal Electoral es un organismo público dotado de personalidad jurídica, que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus determinaciones y opera bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, definitividad, objetividad, paridad y perspectiva de género.

Asimismo, el artículo 65, fracción 1), inciso o), de la Ley Electoral local, faculta al Consejo Estatal del Instituto para emitir los reglamentos necesarios a fin de cumplir con su obligación como garante de los principios electorales, esto es, tiene facultad reglamentaria necesarios que salvaguarden los derechos de cada uno de los actores políticos y de la ciudadanía.

En ese entendimiento, no le asiste la razón al partido recurrente, cuando afirma que el Instituto carece de competencia para emitir las acciones afirmativas de mérito, ya que dicho órgano es garante de los derechos

de la ciudadanía y tiene la obligación de ejecutar acciones que potencialicen el real ejercicio de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la implementación de lineamientos o reglamentos que contengan medidas afirmativas a su favor, en lo que toca a los procesos electorales locales.²⁵

Asimismo, resulta **infundado** lo alegado por el partido actor, al establecer que el Instituto no tiene competencia para realizar una consulta previa²⁶ antes de la emisión de medidas afirmativas, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión, esto porque como ya se estableció, existe la obligación del Estado Mexicano de garantizar en todos sus niveles de gobierno – incluyendo a la autoridad administrativa electoral-, de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad en relación con la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones que afecten a tales personas.

Lo anterior permite colegir que, el Instituto, es garante de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía y tiene la obligación de ejecutar acciones que potencialicen su real ejercicio por las personas con discapacidad, mediante la implementación de lineamientos o reglamentos que contengan medidas afirmativas a su favor²⁷, no sin antes garantizar la participación abierta de todas las personas con discapacidad, a través de una consulta previa.

²⁵ Estas acciones afirmativas encuentran su fundamento en las jurisprudencias Jurisprudencia 3/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**; Jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL** y Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**.

²⁶ Foja 18 del expediente.

²⁷ Estas acciones afirmativas encuentran su fundamento en las jurisprudencias Jurisprudencia 3/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**; Jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL** y Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**.

Además, contrario a lo argumentado por el partido actor, la sentencia de clave JDC-021/2023, dictada por este Tribunal, en la que se estableció, entre otras cosas, el ordenar al Instituto emitir acciones afirmativas en beneficio de las personas con discapacidad y demás grupos vulnerables con base en una consulta previa, **es suficiente** para garantizar su cumplimiento, ya que el Instituto está obligado a ejecutarla de manera definitiva e inatacable²⁸ a efecto de hacer efectivo el derecho a la tutela judicial establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal²⁹ ³⁰, el ser la sentencia una norma particular.

A mayor abundamiento, cabe referir lo establecido por Rafael Rojina Villegas³¹:

"La sentencia es una **norma jurídica individualizada que tiene todos los caracteres esenciales de las normas jurídicas**, es decir, es bilateral, heterónoma, externa y coercible. No sólo existen las normas jurídicas generales llamadas leyes, o reglamentos, sino también las normas jurídicas individualizadas como las sentencias."

Entonces, contrario a lo argumentado, es a través de las sentencias, que este Tribunal, da cumplimiento a la garantía consagrada en el artículo 17 Constitucional, siendo esta suficiente para cumplir con lo ordenado en la misma.

5.1.2. En relación a lo que establece el actor sobre la imposibilidad de emitir lineamientos y/o acciones afirmativas de manera posterior al plazo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

Resulta **infundado** lo afirmado por el actor, al establecer que, la aprobación de una acción afirmativa posterior al inicio del proceso

²⁸ Artículo 132 de la Ley Electoral.

²⁹ Véase la tesis XVII/2002, de rubro: **EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN.**

³⁰ Jurisprudencia 31/2002, de rubro: **EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO.**

³¹ Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Capítulo IV. La sentencia judicial como fuente de obligaciones.

electoral, tiene como consecuencia el producir una alteración al marco jurídico aplicable al proceso electoral, porque se va a otorgar, modificar o eliminar algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos –incluyendo a la propia autoridad electoral–, por lo que debe hacerse noventa días antes de que inicie el proceso electoral³².

Lo anterior, ya que la SCJN ha definido que las modificaciones legales serán fundamentales cuando tengan por objeto o resultado producir, en elementos rectores del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a través de lo cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación para cualquiera de los actores políticos. Las modificaciones legales no serán fundamentales si el acto no afecta elementos rectores y no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral³³.

En suma, la Sala Superior ha establecido³⁴ que, la emisión de acuerdos de los órganos administrativos electorales reguladores de acciones afirmativas, **constituye una instrumentación accesorio y temporal**, tendiente a modular determinadas cuestiones inherentes a la postulación de las candidaturas, sin que ello represente una modificación legal ni se transgreda el principio de certeza.

Así, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad **antes del inicio del registro de candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral**.³⁵

³² Foja 17 del expediente.

³³ Véase Jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, 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.**

³⁴ Sentencia emitida en los recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados, como la diversa en el recurso SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.

³⁵ SUP-JDC-12624/2011.

Además, es oportuno retomar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que, las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, **pueden implementar medidas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con independencia de que se emitan con noventa días antes del inicio del proceso electoral, porque esta regla opera para promulgación y publicación de leyes**³⁶.

En esa sintonía, es incorrecto lo afirmado por el partido actor, pues contrario a lo interpretado, las acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad constituyen una instrumentación accesoria y temporal, sin que ello represente una modificación legal. Por ende, no existe prohibición o imposibilidad legal alguna para dictar dichas medidas una vez iniciado el proceso electoral, siempre que exista tiempo suficiente para que las y los actores puedan conocer y manifestarse en caso de desacuerdo.

5.2 Agravios relacionados con la debida notificación del proyecto de acuerdo y la violación al principio de deliberación democrática

El actor se duele de que la responsable no le otorgó la debida intervención para ejercer el derecho de voz durante la sesión en donde se aprobó el acuerdo impugnado, y que no estuvo informado con la debida antelación del proyecto de acuerdo, por lo que no participó en su conformación, al no contar con los elementos necesarios para debatir el tema de manera informada, vulnerando el principio de deliberación democrática.

Como puede advertirse la queja se compone de tres argumentos distintos que deben ser analizados puntualmente, a saber: **(i)** que al actor no se le otorgó la debida intervención para ejercer el derecho de

³⁶ Véase sentencia de la Sala Monterrey del TEPJF emitida dentro del expediente de clave SM-JDC349/2020.

voz durante la sesión en donde se aprobó el acuerdo impugnado; **(ii)** que no estuvo informado con la debida antelación del proyecto de acuerdo para participar en su conformación; y **(iii)** que no contó con los elementos necesarios para debatir el tema de manera informada, vulnerando el principio de deliberación democrática.

En ese orden y, por separado, serán estudiados cada uno de los argumentos.

5.2.1 Sobre el derecho de voz durante la sesión respectiva.

Este Tribunal considera que el agravio es **infundado**, por las razones siguientes.

El artículo 53 de la Ley Electoral, establece que, el Consejo Estatal del Instituto será integrado por la persona que ocupe la Presidencia del Consejo, así como, seis personas que ocupen el cargo de las Consejerías Electorales y menciona que, formarán parte del Consejo, **con voz, pero sin voto:** a) la persona titular de la Secretaría Ejecutiva; **b) una persona representante de cada partido político** y; c) en su caso, una persona representante de cada candidatura independiente.

A su vez, el artículo 60 de la Ley Electoral, dispone que representaciones de los partidos políticos tienen **derecho a participar con voz durante las sesiones del Consejo Estatal.**

Por su parte, el artículo 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y de las Asambleas Municipales del Instituto, enumera las atribuciones de las representaciones de los partidos políticos, entre las que destaca que, **podrán concurrir y ejercer su derecho de voz en las sesiones del Consejo.**

Es necesario precisar que, para el funcionamiento del Instituto, existe una distribución de competencias para el correcto ejercicio de sus

funciones, mediante la cual, la ley otorga a cada una de las estructuras que lo conforman,^{37 38} distintas y diversas atribuciones para el cumplimiento de sus fines,³⁹ entre las cuáles, la representación de los partidos políticos, cuentan con un rol fundamental en la deliberación de los asuntos públicos, al formar parte del órgano de dirección superior, como lo es, el Consejo Estatal⁴⁰ del Instituto.

Ahora bien, en el punto séptimo del orden del día de la Décima Séptima Sesión Extraordinaria 2023 del Consejo Estatal del Instituto⁴¹, llevada a cabo el once de agosto, se sometió a consideración el proyecto de realización de la consulta previa a las personas con discapacidad en materia de acciones afirmativas; cuestión que es materia de la queja.

En este orden de ideas, del diario de debates de la sesión mencionada,⁴² se desprende que contrario a lo afirmado por el actor, **sí se le dio uso de la voz a la representación del Partido Revolucionario Institucional para que externara su postura respecto del punto correspondiente.**

Además, con vista en el diario de debates, **se obtiene que en ningún momento se le negó a la representación del Partido Revolucionario Institucional, el uso de la voz,** otorgándole dicha facultad todas las veces que lo solicitó, tal y como se puede apreciar enseguida⁴³:

³⁷ Artículo 51 de la Ley Electoral.

³⁸ Órganos centrales de dirección, ejecutivo, técnicos y de control; así como órganos desconcentrados.

³⁹ Artículo 48 de la Ley Electoral.

⁴⁰ Artículo 53, párrafo 2), de la Ley Electoral.

⁴¹ Fojas de la 50 a la 56 del expediente.

⁴² Fojas de la 59 a la 78 del expediente.

⁴³ Foja 65 del expediente.

YANKO DURÁN PRIETO. Gracias, Consejero, adelante, tiene el uso de la voz la representación del Partido Revolucionario Institucional.

NICOLÁS RODRÍGUEZ TORRES. Buenas tardes a todos, Consejeros y Representantes de los partidos. Eh y si, más bien el comentario que tenemos nosotros es igual que el compañero del partido revolucionario democrático que nos pasaron el protocolo ya muy tarde y luego nos citan a reunión para revisión y no acuden, entonces, de repente ya vi y dije que lo van a sacar el protocolo, si estamos conscientes que este protocolo verdad para las consultas, pero si, que se nos tome más en cuenta como ya lo habíamos pedido antes a los partidos políticos, en sí, ese es el comentario, que necesitamos que se nos tome más en cuenta, ya lo dijo aquí el Consejero que que en algunos temas se nos va a tomar en cuenta y en otros no verdad, pero sí creímos conveniente que se nos tomar en cuenta para estos dos protocolos.

YANKO DURÁN PRIETO. Gracias, ¿alguien más que desee hacer uso de la voz? Pues yo si quiero hacer también un comentario respecto a la petición específica ya del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática y a la que se sumó también la representación del Partido Acción Nacional, específicamente respecto a esa a que los citemos o que los integremos a las diferentes mesas de discusión de temas que evidentemente deban incidir y en las que deban y sea necesario, además verdad, su colaboración, sus observaciones, sus opiniones, pero como ya lo manifestó también el Consejero Gutiérrez, mi compañero el Consejero Zapata y también el Secretario Ejecutivo, en este caso en particular estamos aprobando los protocolos única y exclusivamente que le dan guía o que le dan pauta a la operatividad a las áreas del Instituto que tienen o que van a intervenir en el desarrollo ya de las consultas, eh es meramente y entiendo que haya habido confusión respecto a que se les invitó y luego no acudimos las Consejerías porque al inicio no era el propósito que estuviéramos las Consejerías en esa reunión, simplemente era el tener la atención de que, pues evidentemente iban a salir estos protocolos, muy técnicos y de los que efectivamente no hay mucho para donde hacerse salvo seguir lo que ya está determinado por la normatividad, sin embargo, evidentemente creo que ha quedado claro que ya con la actuación del Instituto, con la disposición de todas las Consejerías que cuando tengamos que

Por tanto, este Tribunal considera **infundado** el agravio, ya que, como puede apreciarse, el Instituto efectivamente otorgó al partido actor la oportunidad para ejercer su derecho a participar con voz en la discusión de los acuerdos a aprobar por parte del Consejo Estatal, sin que en autos existan otros elementos de prueba que demuestren lo contrario.

5.2.2 En relación a la queja en el sentido de que el actor no estuvo informado con la debida antelación del proyecto de acuerdo para participar en su conformación.

El agravio es **infundado**, toda vez que, de las constancias que obran en el expediente, se confirma que sí se le notificó al actor con la antelación debida, sobre la sesión extraordinaria donde se aprobó la resolución combatida, así como de los proyectos de acuerdo que serían discutidos en la misma; como se razona enseguida.

El artículo 61, numerales 3), y 5) de la Ley Electoral y 15, inciso b), del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y de las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral⁴⁴, establecen que, la convocatoria para las sesiones extraordinarias, deberán constar por escrito y ser notificadas a las personas integrantes del Consejo con la documentación y anexos necesarios para el análisis, discusión y votación, en un plazo de por lo menos **veinticuatro horas antes de la sesión**, mediante correo electrónico a las cuentas oficiales del partido y las registradas por los representantes.

A su vez, el artículo 9 de los Lineamientos para el uso del sistema de notificaciones por correo electrónico a los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes respecto de las sesiones del órgano superior de dirección del Instituto⁴⁵, establece que, las notificaciones por correo electrónico **surten efectos**, a partir de que se tenga la **confirmación de recepción automática del correo institucional enviado**.

Por su parte, el artículo 8, apartado D, de los lineamientos en trato, estatuye que, para realizar las notificaciones electrónicas, deberá atenderse, entre otros, lo siguiente:

“Artículo 8.

(...)

D. Impresión de la conformación de recepción automática: del correo institucional enviado, misma que fungirá **como constancia de recibo de la notificación** ésta deberá ser impresa y resguardada en el expediente respectivo.”

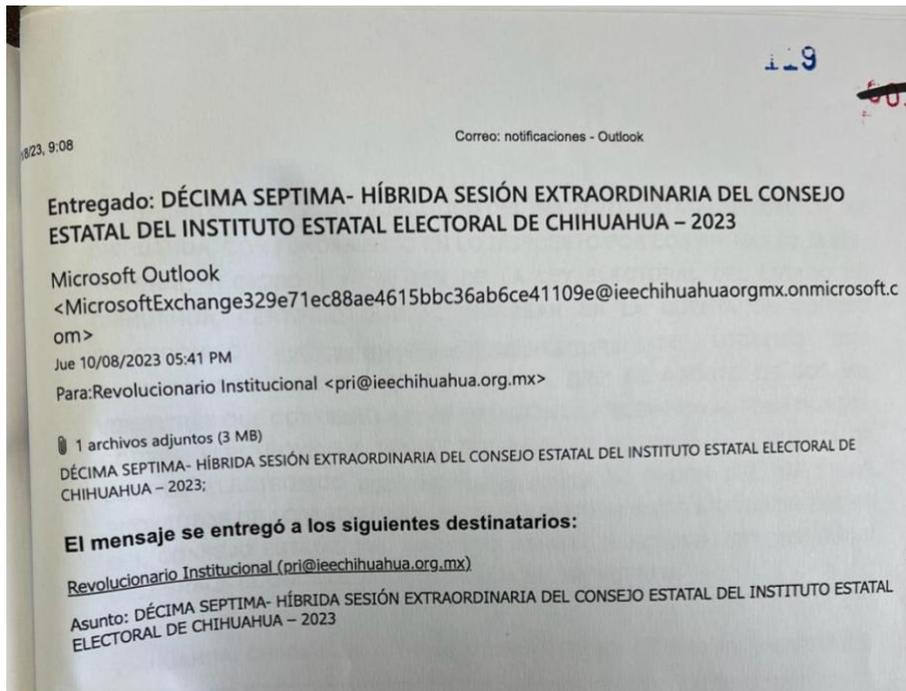
En tal orden de ideas, según se desprende del cumplimiento al requerimiento realizado por este Tribunal al Instituto, en el oficio de clave IEE-SE-409/2023⁴⁶, el correo electrónico fue recibido por el

⁴⁴ En adelante Reglamento de Sesiones.

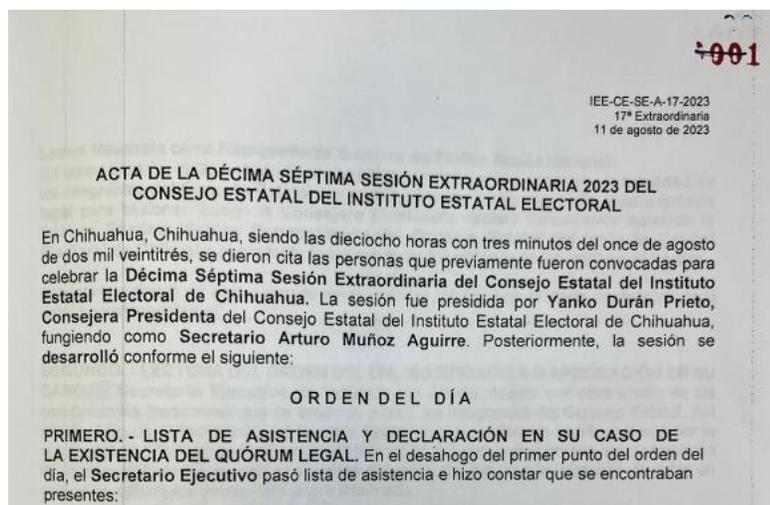
⁴⁵ Visible en: <https://ieechihuahua.org.mx/estrados/0/1/11.pdf>.

⁴⁶ Fojas de la 117 a la 119 del expediente.

partido político a **las diecisiete horas, con cincuenta y un minutos del jueves diez de agosto**, tal y como puede apreciarse:



A su vez, la décima séptima sesión extraordinaria, en donde se aprobó la resolución combatida, fue realizada a las **dieciocho horas con treinta minutos del viernes once de agosto**.⁴⁷



Es decir, desde la notificación al Partido Revolucionario Institucional a la sesión décima séptima sesión extraordinaria del Consejo Estatal, transcurrieron **veinticuatro horas con treinta y nueve minutos**. En ese sentido, se advierte que, contrario a lo argumentado, sí se le notificó

⁴⁷ Foja 50 del expediente.

al partido actor por lo menos veinticuatro horas antes del inicio de la sesión.

Sumado a lo anterior, cabe señalar que, el actor no combate las disposiciones del reglamento de sesiones del Instituto, como tampoco de los Lineamientos para el uso del sistema de notificaciones por correo electrónico, que regulan el modo, forma y tiempos en que se realizan las notificaciones y convocatorias a los partidos políticos sobre las sesiones públicas del Consejo Estatal, de manera que, al quedar acreditado que la comunicación respectiva se realizó en los términos que establecen dichos ordenamientos es que el agravio deviene **infundado**.

5.2.3 Sobre la queja de que el actor no contó con los elementos necesarios para debatir el tema de manera informada, vulnerando el principio de deliberación democrática.

El argumento es **inatendible**, toda vez que no se exponen los elementos necesarios que puedan configurar una causa de pedir y, por ende, un concepto de agravio.

El artículo 302 de la ley comicial local, prescribe que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, a la Constitución del Estado, y asegurar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Con dirección a tal garantía, la ley de la materia prevé diversas vías procesales, entre ellas, el recurso de apelación,⁴⁸ para cuyo ejercicio es necesario cumplir con ciertas condiciones de forma. Es así que, el artículo 308, numeral 1, inciso f), de la ley electoral local, dispone como requisito de la demanda el “*mencionar de manera expresa y clara los*

⁴⁸ Artículo 303, numeral 1, inciso b), de la Ley Electoral del Estado.

hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados”.

Por su parte, los artículos 348 y 349 de la ley comicial local, estatuyen que el Tribunal Estatal Electoral resolverá **en estricto derecho**⁴⁹ conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las razones que se desprendan del escrito de impugnación entendido como un todo, sin variar los hechos planteados en el recurso. Asimismo, que en caso de falta de claridad de los agravios, se atiende a la causa de pedir, es decir, al sentido que resulte comprensible de la exposición de los hechos.

Relacionado con la expresión de agravios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para ello, no deben observarse formalidades rígidas y solemnes, sino que es suficiente que en alguna parte del escrito atinente **se exprese con claridad la causa de pedir**, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio.⁵⁰

Similar sentido adopta la Sala Superior, en el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**⁵¹

Del marco jurídico anterior, se deduce, como premisa central del presente estudio, **que los hechos y agravios expresados en la demanda**, cualquiera que sea la forma adoptada para su argumentación, **deben estar dirigidos al acto impugnado.**

⁴⁹ Salvo casos expresos establecidos en la ley.

⁵⁰ Véase Jurisprudencia de clave P./J. 68/2000, con número de registro digital 191384, y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.**

⁵¹ Jurisprudencia 3/2000, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

En otras palabras, es necesario **que los argumentos de queja se apunten frontalmente a los motivos y fundamentos que sostienen a la resolución controvertida, pues lo contrario, produce la imposibilidad del tribunal para analizar su legalidad y constitucionalidad**,⁵² en principio, porque todo acto de autoridad tiene la presunción de ser emitido conforme a la ley,⁵³ de manera que es necesaria la instancia de parte afectada mediante la expresión de razonamientos idóneos, y en segundo lugar, en función de que la resolución de los recursos de apelación es de estricto derecho.

Ahora bien, del escrito de impugnación, y con relación a la presunta violación al principio de deliberación democrática, se observa que, el actor no proporciona argumentos dirigidos a demostrar las razones que sustentan la forma en que la autoridad responsable lo vulneró, pues se limita a decir que *no contó con los elementos necesarios para debatir el tema de manera informada*; esto, sin precisar los motivos por los que considera que se le produjo la lesión invocada; esto, sobre todo cuando ya se analizó el diverso argumento en cuando a que el acto no fue notificado con la anticipación debida.

Luego, era necesario que el recurrente precisará a que *elementos* ausentes se refiere, a efecto de que este Tribunal analizará si fueron trascendentes para afectar su derecho a la deliberación democrática.

Así por ejemplo, expresar si lo que se cuestiona es el elemento temporal dispuesto en el reglamento de sesiones para notificar con anticipación a los representantes de los partidos políticos; el diverso elemento temporal con que cuentan para intervenir en la discusión de los asuntos en cada ronda de la sesión; o la forma en que les son circulados o

⁵² Véase Jurisprudencia II.2o. J/7, con número de registro digital 215765 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL ACTO RECLAMADO.**

-Asimismo, la tesis con registro digital 219648 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO RAZONAN CONTRA EL ACTO IMPUGNADO.**

⁵³ Así, por ejemplo, considerando a la resolución impugnada como acto administrativo, el artículo 1635 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, prescribe que, el acto administrativo tiene a su favor la presunción de haberse emitido o realizado conforme a la ley, hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

comunicados los proyectos de acuerdo o resolución para cada sesión pública, entre otros elementos (de tiempo, modo y lugar) que se encuentran involucrados en la conformación del invocado derecho de deliberación democrática.

En las relatadas condiciones, este Tribunal no cuenta con el elemento relativo a los motivos o causas que, a decir del impugnante, generan la lesión a su derecho de deliberación democrática, por lo que no se presenta una causa de pedir suficiente que configure algún agravio.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **CONFIRMA**, en lo que fue materia de la impugnación, el acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, identificado con la clave **IEE/CE96/2023**, por las razones y motivos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante la Secretaria General Provisional, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA

HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO

GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA
RAMÍREZ
MAGISTRADO EN FUNCIONES

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **RAP-048/2023** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el veintidós de septiembre de dos mil veintitrés a las once horas. **Doy Fe.**