

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: TEE-AP-01/2021

ACTORES: ESTHER MOTA RODRÍGUEZ, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO LOCAL ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT.

MAGISTRADA PONENTE: IRINA GRACIELA CERVANTES BRAVO.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ALDO RAFAEL MEDINA GARCÍA.

Tepic, Nayarit; a doce de marzo del dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver el recurso de apelación promovido por Esther Mota Rodríguez, representante propietaria del Partido Acción Nacional en contra del acuerdo IEEN-CLE-006/2021, de fecha seis de enero del dos mil veintiuno, emitido por el Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, mediante el cual se aprobaron las acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de los pueblos y comunidades indígenas aplicables para el proceso electoral local 2021.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos que se desprende del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos de los presentes medios de impugnación, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Sentencia TEE-JDCN-12/2019 emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit. El diecinueve de junio de dos mil veinte, el

Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, resolvió el expediente TEE-JDCN-12/2019 y estimó improcedente el escrito de ampliación de demanda al haberse presentado de manera extemporánea, asimismo, revocó parcialmente el acuerdo IEEN-CLE-157/2019, a efecto de que el Consejo Local emitiera un diverso a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral, en el que determinara las acciones afirmativas que implementarían en favor de las y los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas de Nayarit para el proceso electoral 2021, realizando de manera previa una consulta a dichas comunidades y pueblos indígenas de la entidad.

2. Aprobación del plan de trabajo para la implementación de consulta. Con fecha siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo Local mediante acuerdo IEEN-CLE-091/2020 aprobó el Plan de Trabajo en el que se estableció una ruta crítica para dar cumplimiento al mandato mediante sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, dictado en citado expediente TEE-JDCN-12/2019.

3. Declaratoria de Demarcaciones Indígenas. Con fecha quince de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE, aprobó el acuerdo INE/CG677/2020, en el que se determinó el escenario final del Proyecto de Delimitación Territorial de las Demarcaciones Municipales Electoral de Nayarit de citada anualidad, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

4. Aprobación del acuerdo IEEN-CLE-006/2021. El seis de enero de dos mil veintiuno, el Consejo Local aprobó el acuerdo IEEN-CLE-006/2021, mediante el cual se aprueba las acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de los pueblos y comunidades indígenas aplicables para el Proceso Electoral Local 2021.

I. Presentación y trámite del recurso de apelación en contra del acuerdo IEEN-CLE-006/2021. Con fecha diez de enero de dos mil veintiuno, se presentó recurso de apelación ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, promovido por Esther Mota Rodríguez, en su carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional.

a) Recepción, registro y turno del medio de impugnación. enviado por la autoridad responsable. En acuerdo de fecha quince de enero de dos mil veintiuno, se recibió el medio de impugnación enviado por la autoridad responsable, determinando la Magistrada Presidenta de este Tribunal, registrar el medio de impugnación con la clave TEE-AP-01/2021, reservándose el expediente a la ponencia de la suscrita Magistrada Presidenta.

b) Radicación, admisión y pruebas del medio de impugnación. Con fecha veinticinco de enero de dos mil veintiuno, la Magistrada instructor determinó la radicación y admisión del recurso de apelación, asimismo, se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas documentales, instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana, ofrecidas por las partes.

De igual forma, en virtud de reunir los requisitos generales de procedencia señalados en el artículo 27 y los particulares contenidos en los artículos 68 y demás relativos de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit -en adelante Ley de Justicia-, se determinó radicar y admitir el referido medio de impugnación.

c) Cierre de instrucción. En acuerdo de fecha ____ de septiembre del año en curso, se determinó que se contaba con los elementos suficientes para resolver y se ordenó el cierre de instrucción en los asuntos que nos ocupan.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Este Tribunal Estatal Electoral, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presentes medios de impugnación, con fundamento en los artículos 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, 106.3, 110 y 111 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales -en adelante LGIPE-; 135 apartado D, de la Constitución Política del Estado de Nayarit; artículos 1, 2, 6, 7, 22, 68, 70, 72 y demás relativos de la Ley de Justicia Electoral para

el Estado de Nayarit.

En virtud de que este órgano jurisdiccional electoral resulta competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por el representante del Partido Acción Nacional en contra del multicitado acuerdo del Consejo Local, que estima le causa perjuicio; por lo tanto, se actualiza en favor de este órgano la competencia prevista en el artículo 68, fracción II, de la Ley de Justicia, antes citada.

SEGUNDO. *Presupuestos procesales del medio de impugnación TEE-AP-01/2021.*

a) **Oportunidad.** Se advierte que se encuentra colmada la exigencia del artículo 26 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, que determina que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días siguientes contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución que se impugna.

En el caso del recurso de apelación TEE-AP-01/2021, la oportunidad queda manifiesta toda vez que el acuerdo impugnado fue aprobado por el Consejo Local Electoral el día seis de enero del año dos mil veintiuno y el medio de impugnación fue presentado el día diez de enero de citada anualidad; por lo tanto, resulta evidente el cumplimiento de este requisito de procedibilidad.

En el caso concreto, en virtud de que el impugnante señala la fecha en que se publicó el acuerdo que pretende impugnar, –el 06 de enero del año en curso–, y toda vez que la autoridad responsable notificó a los ahora impugnantes a través de las modalidades que señala la Ley, lo conducente es que el plazo para promover el presente juicio ciudadano debe empezarse a contar a partir del día siguiente a la fecha señalada; es decir, el plazo para la interposición del medio de impugnación transcurrió los días 07, 08, 09 y 10 de enero de dos mil veinte.

En las relatadas circunstancias, toda vez que el medio de impugnación fue presentado el pasado 10 de enero del año en curso,

este órgano jurisdiccional electoral local advierte que fue presentado oportunamente; por lo tanto, se procederá al estudio de los agravios esgrimidos por los promoventes.

b) Forma. El medio de impugnación que nos ocupan cumplen las exigencias del artículo 27 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, toda vez que se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; contiene el nombre del promovente, con la indicación del domicilio para recibir notificaciones; se identifica tanto la resolución reclamada como la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios que se estiman causan el acuerdo impugnado y; finalmente, se indica el nombre y se asienta la firma autógrafa de quien promueve, en los términos previstos por los artículos 27, 33 y 68 de La Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit

c) Definitividad. Este requisito no es exigible en el caso del recurso de apelación que nos ocupa, conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit;

d) Legitimación e interés jurídico. En el recurso de apelación TEE-AP-01/2021, los requisitos de legitimación e interés jurídico se encuentran satisfechos, pues de conformidad con el artículo 33, fracción I, inciso a), de la Ley de Justicia Electoral, la presentación de este tipo de medios de impugnación corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, cuando el recurso se interponga en contra de actos o resoluciones emitidos por el Consejo Local Electoral. Por tanto, el recurso de apelación se presentó por Esther Mota Rodríguez, quien se ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, personalidad que se acredita con el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable en el que reconoce la personería del citado actor.

TERCERO. Síntesis de agravios. Del escrito de demanda presentado por el partido actor, se extrae la siguiente síntesis de

agravios:

- 1) Que el acuerdo es inconstitucional e ilegal, toda vez que la fijación de las fórmulas para la asignación de candidatos de extracción indígena en la lista de representación proporcional para diputaciones y regidurías es distinta y desproporcionada, por lo que no existe homogeneidad ni claridad en las acciones afirmativas previstas para diputados y regidores de representación proporcional.
- 2) Que es ilegal la determinación tomada por el Consejo Local, relativa a realizar los ajustes correspondientes en los casos que no se haya cumplido el espacio requerido para garantizar la representatividad de los pueblos originarios en el Congreso del Estado, aplicando la acción afirmativa al partido de mayor número de curules. Lo que deja en desigualdad, en su derecho político electoral de ser votados, a los demás ciudadanos que tengan derecho al espacio.
- 3) Que el Consejo Local no valoró los derechos adquiridos de los servidores públicos que se encuentran en el cargo, en la alcaldía y sindicatura en el Ayuntamiento Del Nayar, así como la fórmula de diputados del distrito local 03, quienes no son considerados como indígenas y; por tanto, se vulnera su derecho a la elección consecutiva.

CUARTO. Precisión de la litis. En el presente recurso de apelación, la *litis* se constriñe a determinar la constitucionalidad y legalidad de algunas determinaciones del acuerdo IEEN-CLE-006/2021, por el cual el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit aprobó las acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de los pueblos y comunidades indígenas para el proceso electoral local 2020-2021. La **PRETENSIÓN** del partido actor es que se revoque el acto reclamado por considerar que es inconstitucional e ilegal. En vista de lo anterior, basan su **CAUSA DE PEDIR** en que a su juicio se vulneran diversas disposiciones constitucionales.

QUINTO. Perspectiva intercultural. En vista de que estamos ante un asunto que implica a pueblos y comunidades indígenas, en su análisis y resolución debemos observar lo ordenado por la Sala Superior en la jurisprudencia 19/2018¹, mediante la cual se impone a los juzgados electorales la obligación de que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural, que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en "el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"², que deben observar en cualquier parte del proceso los principios de igualdad y no discriminación, autoidentificación, maximización de la autonomía, acceso a la justicia, protección especial a sus territorios y recursos naturales y participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

En atención a lo antes expuesto, este Tribunal analizará el presente caso desde el enfoque intercultural.

SEXTO. Estudio de fondo. Se procede al análisis de los agravios que hace valer la impugnante, que por cuestiones de método se analizarán de la siguiente forma: en primer lugar se establecerá el marco jurídico de las acciones afirmativas y posteriormente se procederá a contestar cada uno de los agravios precisados en la síntesis, toda vez que no es la metodología de estudio un aspecto relevante, en todo caso lo que puede causar perjuicio es que sus agravios no sean analizados en su integridad, tal como lo ha sostenido la Sala Superior, en la tesis de Jurisprudencia número

¹ Jurisprudencia 19/2018 de rubro "JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL". Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

² Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf

S3ELJ 04/2000, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”³.

A) Marco jurídico de las acciones afirmativas.

En principio se debe partir de que el artículo 1º de la CPEUM, constituye el fundamento de los derechos de igualdad y no discriminación, por lo que cualquier norma del ordenamiento jurídico mexicano, incluidas las normas electorales, deben observar fielmente ambos derechos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 1º establece que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenecen al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo el ordenamiento jurídico⁴.

En tal sentido, el artículo 2º de la Constitución federal, reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias

³Consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, página 23.

⁴ En cuanto a que el principio de igualdad y no discriminación se encuentran en el dominio del *ius cogens*, la Corte Interamericana hace referencia a los casos *Yatama vs Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; *Caso Comunidad Indígena Xákmok vs Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie Con. 214; *Caso Atala Rizzo y niñas vs. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C. No. 239; entre otros.

instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

De igual manera, el citado artículo 2º, en su apartado A, fracción III, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electores o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

Siguiendo lo estipulado por la CPEUM, nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit -en adelante CPENAY-, por reforma publicada en el Periódico Oficial el 15 de octubre de 2011, se modificó la fracción IV del artículo 7 para establecer bases y principios que hicieran realidad la protección y promoción de los valores de las etnias indígenas de nuestra entidad, además de observar lo ordenado por el artículo 2 de la CPEUM. De la citada fracción se extraen las siguientes normas:

- Que nuestra composición étnica plural, integrada por Coras, Huicholes, Mexicaneros y Tepehuanos se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran.
- Que a los pueblos indígenas, les asiste el derecho a la libre determinación, expresada en la autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y

artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.

- Los derechos de los pueblos indígenas solo tienen como límite, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en la CPENAY.
- Que deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades.
- Que la ley regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos.
- Que los tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad de la mujer.
- Que la ley establezca procedimientos simplificados y asistencia a los indígenas para que cuenten con un servicio eficiente de registro civil.
- Que la ley protegerá la propiedad y posesión de sus tierras cualquiera que sea la modalidad de estas, los derechos individuales y colectivos de uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales.
- Que los derechos sociales otorgados a pueblos y comunidades indígenas, deberán ejercitarse de manera directa a través de sus autoridades o por los interesados.

En cuanto a instrumentos internacionales, el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, señala que:

- La responsabilidad (de los gobiernos) de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas debe incluir medidas que:
 - a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a

los demás miembros de la población; b) promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto tanto a su identidad social como cultural, sus tradiciones, costumbres e instituciones, y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población;

- La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas.
- Las colectividades indígenas deben tener protección cuando se violen de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

En la **Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas**, entre otras cuestiones se precisa que:

- Se reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos, y
- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en sus artículos 1, 2, 3 y 4, establece que:

- Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. Adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos;
- Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública;
- Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional;
- Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la Declaración, individualmente, así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna;
- Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración, y
- Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

Asimismo, la **Carta Democrática Interamericana**, en su artículo 9 precisa que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las

diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana⁵.

En este contexto, es posible destacar que los derechos de igualdad y no discriminación, de manera necesaria, deben ser vinculados con los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, entre los que se encuentra el derecho de votar y ser votado.

La institución jurídica de las acciones afirmativas se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso de selección de candidaturas y electoral al garantizar la participación de grupos minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado⁶.

La Sala Superior ha sustentado diversos criterios, respecto de las acciones afirmativas:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, destinatarios y conducta exigible⁷.
- Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán⁸.
- Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, justifican el establecimiento de

⁵ Ver sentencia SUP-REC-214/2018

⁶ SUP-RAP-726/2018

⁷ Tesis de jurisprudencia 11/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

⁸ Tesis de jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS

medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material⁹.

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales¹⁰.

En tal sentido, **la implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional** cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución federal y de diversos tratados de los cuales el Estado mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dicha norma, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación¹¹.

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública¹².

Así, como ha quedado reseñado en los resultandos de esta resolución, este órgano jurisdiccional electoral local ordenó al Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, en la sentencia TEE-JDCN-12/2019, la emisión de medidas afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas de Nayarit que

⁹ Tesis de jurisprudencia 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

¹¹ RUP-RAP-726/2018

¹² Tesis XLI/2015, de rubro: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA. Visible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

permitieran una mayor participación política y garantizaran su incorporación en los órganos estatales de la representación popular en el proceso electoral 2020-2021.

El partido actor controvierte alguna de las medidas afirmativas emitidas por el Consejo Local en el acuerdo IEEN-CLE-006/2021, por lo que lo conducente es analizar y responder a los agravios esgrimidos en la demanda.

B) Análisis de los agravios.

En lo que respecta al agravio identificado como inciso 1), mediante el cual el partido actor estima que resulta inconstitucional e ilegal el acuerdo controvertido porque no existe homogeneidad ni claridad en las acciones afirmativas previstas para la integración de las listas de candidatos indígenas a diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Este órgano jurisdiccional electoral local estima que resulta INFUNDADO, por las siguientes consideraciones:

Las acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas tienen asidero constitucional y convencional, como ha quedado precisado en los párrafos anteriores. Se trata de medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán¹³.

La Sala Superior ha determinado que *"...las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral **permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las***

¹³ Tesis de jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.

medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. **Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena¹⁴**. [El énfasis es nuestro]

En tal sentido el Consejo Local Electoral determinó implementar acciones afirmativas para que integrantes de pueblos y comunidades indígenas de la entidad, participen efectivamente en las elecciones para diputados y la configuración de los ayuntamientos, por los principios de mayoría y representación proporcional. El acuerdo ahora controvertido, precisó:

• **Diputaciones:**

Se tomó como base su porcentaje de población estatal y se dividirá respecto al número total de diputaciones en que se integra el congreso por cada principio 18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional, de tal forma que nos arroje como resultado la equivalencia de esa proporción en escaños.

Distrito	Población Total	Población Indígena	% de Población Indígena	Acción afirmativa
1	61,737	8,413	13.627%	NO
2	60,384	508	0.84%	NO
3	67,769	34,866	50.337%	SI
4	62,268	407	0.654%	NO
5	60,836	994	1.634%	NO
6	58,271	6,039	10.364%	NO
7	61,487	3,943	6.413%	NO
8	68,145	55	0.081%	NO
9	61,957	6	0.010%	NO
10	55,700	1,409	2.530%	NO
11	63,217	0	0.000%	NO
12	62,011	2,592	4.180%	NO
13	61,220	8,430	13.770%	NO
14	54,263	881	1.624%	NO
15	57,819	983	1.666%	NO
16	53,690	717	1.335%	NO
17	58,398	983	1.683%	NO
18	65,807	1,152	1.751%	NO
Total	1,084,979	72,346	6.668%	NO

En ese sentido, se tiene que la población indígena equivale al 6.67% en el Estado; ese porcentaje respecto a las 18 diputaciones que se eligen por mayoría relativa, por lo que, aplicando una regla de tres corresponde al 1.18; el cual se redondea a 1, en consecuencia, por este principio les corresponde tener acceso a una diputación de mayoría relativa.

¹⁴Tesis XXIV/2018, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. Véase, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

La acción afirmativa en favor de indígenas para la elección de **diputados por el principio de mayoría** relativa atendió a un criterio de proporcionalidad; es decir, si el porcentaje de población indígena en la entidad equivale a 6.67% y son 18 las diputaciones a elegir por ese principio, entonces aplicando una regla de tres corresponde al 1.18. Por lo tanto, el Consejo Local determinó que los pueblos y comunidades indígenas tenían derecho al menos a una diputación de mayoría relativa. Así, determinó:

[...]

Derivado de lo anterior, la acción afirmativa consiste en vincular a los partidos políticos para que en las fórmulas de candidaturas que contendrán para la diputación del distrito 3 se postulen a personas de **extracción indígena**.

En el caso de la elección de **diputaciones por el principio de representación proporcional**, la acción afirmativa en favor de los indígenas precisó que *"...el porcentaje de población indígena equivale al 6.67% en el Estado por lo que, respecto a las 12 diputaciones de representación proporcional, aplicando una regla de tres equivale al 0.89; que términos matemáticos un resultado de .50 o mayor, se redondea a 1, por lo que, al tratarse de una acción afirmativa debe compensarse; por lo que les correspondería, tener acceso también a una diputación por este principio"*.

Ahora bien, en el caso de las **regidurías de representación proporcional en los Ayuntamientos**, el Consejo Local observó esencialmente el mismo **criterio poblacional**, que siguió para determinar el número de diputaciones que correspondían a los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual estableció los siguientes elementos:

1. Población total en el municipio;
2. Población que se autoadscribe como indígena;
3. La población indígena traducida en términos porcentuales;
4. El número total de regidurías por ambos principios;

5. Demarcaciones categorizadas como indígenas con base en el acuerdo INE/CG677/2020;
6. El porcentaje en que los pueblos originarios deberían estar representados, de acuerdo al criterio poblacional indígena existente en cada municipio.

En vista de lo anterior, el partido actor se duele de que no existe homogeneidad entre los criterios para la determinación de las acciones afirmativas para diputaciones y regidurías de representación proporcional en favor de las personas indígenas. Empero, como ha quedado de manifiesto, en ambos casos el Consejo Local Electoral privilegió el elemento poblaciones para su determinación, buscando existiera proporcionalidad entre el porcentaje de población indígena y el número de escaños en el Congreso -diputaciones- o regidurías en los Ayuntamientos.

De igual forma, este Tribunal estima correcto y necesario el procedimiento que el Consejo Local siguió para la determinación de las acciones afirmativas en ambos casos, pues además de las diferencias normativas para la asignación, también se tenía que tener en cuenta, como se hizo, que en el caso de la participación de indígenas en las elecciones de **regidurías por el principio de mayoría**, que su participación se garantizó previamente a través de la determinación de demarcaciones indígenas en el acuerdo del Consejo General de Instituto Nacional Electoral INE/CG677/2020, por lo que la acción afirmativa en el caso de regidurías se enfocó a las de representación proporcional.

Por su parte, en el caso de las diputaciones de mayoría relativa, que se eligen en los dieciocho distritos en que se divide la geografía estatal, no hubo una declaración previa de distrito indígena por lo que era necesario que el Consejo Local determinara, en primera instancia, el número de diputaciones que corresponde a los pueblos y comunidades indígenas por dicha forma de elección y, por otro lado, determinara el número de diputaciones que les

corresponderían por el principio de representación proporcional. Empero, en cualquier caso, se advierte que la responsable observó la proporcionalidad entre la población y el número de diputaciones o regidurías a repartir.

Lo anterior se puede corroborar, incluso aplicando el criterio seguido para la determinación de las regidurías de representación proporcional; es decir, aun tomando en cuenta las treinta diputaciones con que se integra el Congreso Local -18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional- para determinar el número de diputaciones que corresponde a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas cuya población en la entidad asciende a 6.67%; el resultado sería también de 2 diputaciones de extracción indígena. En consecuencia, atendiendo al criterio poblacional que aplicó la responsable, en el Congreso del Estado de Nayarit debe haber, al menos, dos diputados o diputadas cuyo origen sea alguna de las étnicas que habitan en nuestra entidad.

Por lo expuesto, no existen razones, ni mucho menos asidero constitucional ni legal para exigir que las acciones afirmativas sean homogéneas, pues incluso nuestra Ley Electoral establece diferencias en los procedimientos para la asignación de diputaciones artículo 21- y regidurías por el principio de representación proporcional-artículo 25-. En cualquier caso, como señala la Tesis XXIV/2018, lo que se busca con las acciones afirmativas es aumentar la representación indígena.

En cuanto al agravio identificado como inciso 2), mediante el cual el partido actor estima que es ilegal la determinación tomada por el Consejo Local, relativa a realizar los ajustes correspondientes en los casos que no se haya cumplido el espacio requerido para garantizar la representatividad de los pueblos originarios en el

Congreso del Estado, aplicando la acción afirmativa al partido de mayor número de curules. Lo que deja en desigualdad, en su derecho político electoral de ser votados, a los demás ciudadanos que tengan derecho al espacio.

Este Tribunal estima que el agravio esgrimido resulta **INOPERANTE**, por las siguientes consideraciones:

En efecto, la autoridad administrativa electoral local vinculó a los partidos para que, tratándose de las diputaciones de representación proporcional para la integración del Congreso Local, cuyo número es de 12 escaños, postulen en su lista estatal dos fórmulas de candidatos integradas por personas de extracción indígena, una por hombres y otra por mujeres, con el objeto de que, de ser el caso, se cuente con un hombre o mujer que permita cumplir el principio de paridad de género.

Por supuesto, como ha quedado precisado, se trata de acciones afirmativas que tienen fundamento constitucional y convencional, pero además resultan idóneas y proporcionadas para conseguir que los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de nuestra entidad tengan la posibilidad real de incorporarse en los órganos de representación popular. Así, el Consejo Local además de prever el número de escaños por ambos principios, también previó **un mecanismo para garantizar que efectivamente se atribuya al menos un escaño por representación proporcional a la fórmula de candidatos o candidatas de origen indígena.** Al respecto estipuló:

En el supuesto de que una vez agotado el procedimiento de asignación establecido en la legislación electoral, conforme a la prelación presentada en los listados por los partidos políticos, se advierte que no se cubrió el espacio requerido para garantizar su representatividad a nivel estatal, el Consejo Local realizará los ajustes correspondientes aplicando la propuesta de acción afirmativa al partido político que hubiera obtenido el mayor número de curules en el congreso, para ello sumará los de mayoría relativa y representación proporcional que se le hubiese

asignado en la última etapa del procedimiento y en se espacio ubicará a la fórmula de candidaturas indígenas, lo anterior a efecto de garantizar la representación indígena en la integración del Congreso del Estado. [El énfasis es nuestro]

Ahora bien, aun cuando en el caso concreto el partido actor se duele de la ilegalidad del mencionado ajuste para hacer efectiva la acción afirmativa. Lo cierto es que en todo caso el planteamiento tendría que haber sido de constitucionalidad. Empero, este Tribunal, en la etapa del proceso elector que transcurre, no está facultado para realizar un análisis de constitucionalidad del citado ajuste para garantizar la representación proporcional de los pueblos y comunidades indígenas en el Congreso Local.

En efecto, el control concreto de constitucionalidad en materia electoral se puede ejercer por cualquier órgano jurisdiccional electoral, al momento de resolver el litigio sometido a su conocimiento, **si encuentra que al aplicar la norma electoral al caso concreto esta resulta inconstitucional.** Teniendo los Tribunales Electorales locales jurisdicción plena para revocar o modificar todo acto o resolución que considere violatorio de legalidad o constitucionalidad electoral. El control concreto de la constitucionalidad electoral se encuentra dentro de las facultades del órgano jurisdiccional local en los juicios sometidos a su competencia. Así lo ha determinado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en la tesis jurisprudencial de rubro: **ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES.**¹⁵

¹⁵ Tesis emitida la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, identificada con la clave IV/ 2014, registrada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 7, Número 14, 2014, páginas 53 y 54.

El ejercicio de control constitucional por parte de este órgano jurisdiccional electoral resolutor únicamente consistente en la inaplicación de una determinada norma legal impugnada si se encuentra que deviene inconstitucional, involucra el análisis de todas aquellas normas que fueron aplicadas, así como su repercusión al caso concreto, situación que no acontece en la regla prevista en el acuerdo impugnado y por la cual se ajustaría la lista de representación proporcional presentada por el partido político que haya obtenido el mayor número de escaños en el Congreso, sumando los de ambos principios, para garantizar que al menos una fórmula de candidatos o candidatas indígenas se integre al Congreso Local a través de la representación proporcional.

En consecuencia, no se advierte un acto de aplicación de la regla establecida en el acuerdo impugnado y de la que se duele el partido actor, ni se advierten que los efectos jurídicos de la regla aprobada por la autoridad administrativa electoral local son inminentes, pues hasta este momento resulta totalmente incierto que vaya a resentir la aplicación del ajuste controvertido.

Lo remoto de la aplicación de la regla de ajuste, se advierte del propio procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues tienen que actualizarse diversas hipótesis normativas para que ocurra su aplicación, como última garantía para asegurar que al menos se asigne una diputación de representación proporcional a una fórmula de candidatos o candidatas, provenientes de alguno de los grupos étnicos que habitan nuestra entidad.

De los artículos 27 de nuestra Constitución local y del artículo 21 de la Ley Electoral, se extraen las siguientes normas para que los partidos políticos tengan derecho a acudir a la asignación:

- Que hayan registrado fórmulas de candidatos para la elección de diputados de mayoría relativa en cuando menos las dos terceras partes de los distritos electorales.

- Que cada partido político registre lista estatal conformada de hasta doce fórmulas de candidatos.
- Que el partido político haya obtenido al menos el 3% de la votación total.
- El partido político que haya obtenido un mínimo de 3% de votación total, tendrá derecho a la asignación de cuando menos un diputado de representación proporcional.
- Ningún partido político podrá contar con más de dieciocho diputados por ambos principios.

Por su parte, el artículo 22 Bis de la Ley Electoral establece el procedimiento para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, que sintetizamos en los siguientes pasos:

1º Se debe verificar que los partidos políticos que hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida, se encuentren en el límite de su porcentaje de votación más ocho puntos adicionales.

2º Se procederá a asignar una diputación a aquellos que hubiesen alcanzado el señalado porcentaje del 3%, debiendo excluir a los partidos políticos que se encuentren sobre representados.

3º En caso de existir diputaciones por asignar se verificará qué partidos se encuentran sub representados, debiendo otorgar las asignaciones que correspondan en forma progresiva hasta que con las asignaciones se encuentren dentro de los límites establecidos.

4º En caso de que todavía hubiere curules por repartir, o bien ningún partido se encuentre en los referidos supuestos, se procederá a aplicar la fórmula electoral.

5º Luego de hacer la asignación respectiva deberá realizarse el ejercicio para verificar si algún partido se encuentra sobre

representado, en su caso se procederá a hacer el ajuste correspondiente.

En consecuencia, para que se actualice el ajuste del que se duele el partido actor, tiene que suceder una serie de hipótesis normativas, primero en relación con el derecho del partido político a acudir a la asignación; en segundo lugar, las normas relativas al propio proceso de asignación y; en tercer lugar, las propias condiciones que previó el Consejo Local para que se actualice el mencionado ajuste, que ocurrirá solamente *“...En el supuesto de que, una vez agotado el procedimiento de asignación establecido en la legislación electoral, conforme a la prelación presentada en los listados por los partidos políticos, se advierta que no se cubrió el espacio requerido para garantizar su representatividad a nivel estatal...”*.

En vista de lo expuesto, **la inoperancia del agravio** deriva del hecho de que el partido actor pretende que este Tribunal Electoral declare ilegal e inconstitucional, una regla que **no se le ha aplicado ni se advierte su inminente aplicación**, pues para que se actualice y pudiera causarle algún perjuicio, el partido actor tiene que cumplir con las hipótesis normativas anteriores, pero además tiene que actualizar la condición prevista en la acción afirmativa controvertida; esto es, que se trate del *“...partido político que hubiera obtenido el mayor número de curules en el congreso...”*.

Empero, aun cuando el partido actor alcanzar el mayor número de curules en el Congreso, podría suceder que otro u otros partidos políticos obtuvieran el mismo número de curules por ambos principios, en cuyo caso el Consejo Local precisó que *“...el ajuste se realizará al partido político que tuvo menor votación total estatal”*.

En vista de lo expuesto, este Tribunal estima como **INOPERANTE** el agravio en estudio, además se fundamenta en lo razonado por la Sala Superior en la tesis XI/2010, de rubro:

*CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA*¹⁶. De la que se infiere que para que este Tribunal pueda pronunciarse sobre la no aplicación de leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución, se requiere la existencia de un acto específico de aplicación de la norma tildada de inconstitucional; por lo tanto, de ninguna manera resulta suficiente que el partido actor señale como ilegal el ajuste que controvierte, pero tampoco este Tribunal está en posibilidad de pronunciarse en este momento sobre su constitucionalidad o convencionalidad.

Por último, en lo que respecta al agravio identificado con el inciso 3), consistente en que el Consejo Local no valoró los derechos adquiridos de los servidores públicos que se encuentran en el cargo, en la alcaldía y sindicatura en el Ayuntamiento Del Nayar, así como la fórmula de diputados del distrito local 03, quienes no son considerados como indígenas y; por tanto, se vulnera su derecho a la elección consecutiva.

Este Tribunal estima que el agravio en estudio resulta INFUNDADO, en virtud de las siguientes consideraciones:

En efecto, el Consejo Local determinó como acción afirmativa en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, que en el distrito 3 -cuya población indígena asciende al 60.34%- los partidos políticos postulen a personas cuyo origen sea de extracción indígena, aunque preferentemente perteneciente a la etnia Cora o Nayeri.

Asimismo, estableció que en el municipio Del Nayar que cuenta con una población indígena superior al 90%, los partidos políticos postulen a personas de extracción indígena para la elección de la

¹⁶ Tesis emitida la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, identificada con la clave XI/2010, registrada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 3, Número 7, 2010, páginas 55 y 56.

presidencia y sindicatura municipal.

El partido actor carece de razón porque, en términos generales, la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su mandato, **en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio.**

Pero debemos tener presente, que la elección consecutiva o reelección en el ordenamiento jurídico mexicano no constituye un derecho a ser postulado obligatoriamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. Lo anterior ha sido sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 13/2019, cuyo rubro dispone: *"DERECHO A SER VOTADO, ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN"*.

La Sala Superior ha precisado que la reelección es una posibilidad, que no opera en automático, por lo que debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas.

La posibilidad a ser reelecto entra en el ámbito de tutela del derecho a ser votado, empero dicho derecho no es absoluto al estar sujeto a las reglas que las leyes secundarias desarrollen, en su vinculación con las protecciones de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, pero además por las normas internas de los partidos políticos.

En este tenor, la posibilidad de reelección también está sujeta a las acciones afirmativas que, como ha sostenido la Sala Superior, constituyen medidas compensatorias para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos

humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales¹⁷.

En consecuencia, las personas que están en ejercicio de los cargos de elección popular, que señala el partido actor, que no tengan la adscripción indígena requerida no están en posibilidad de ser reelectos en los cargos de elección popular que desempeñan, esencialmente porque su derecho a ser votado debe ejercerse respetando las acciones afirmativas precisadas porque establecen restricciones razonables y potencializa fines constitucionalmente exigidos.

Así, los partidos políticos deberán tomar las medidas adecuadas y oportunas para asegurar que los métodos de selección de sus candidaturas sean los óptimos para promover y garantizar la participación en condiciones de equidad de las personas indígenas en el proceso electoral local en curso.

En vista de lo expuesto, toda vez que los agravios resultan **INFUNDADOS E INOPERANTES** lo conducente es que siga rigiendo en sus términos el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado; se

RESUELVE:

PRIMERO: Se confirma el acuerdo impugnado.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

SEGUNDO: Publíquese la presente resolución en la página de internet de este Tribunal www.trieen.mx

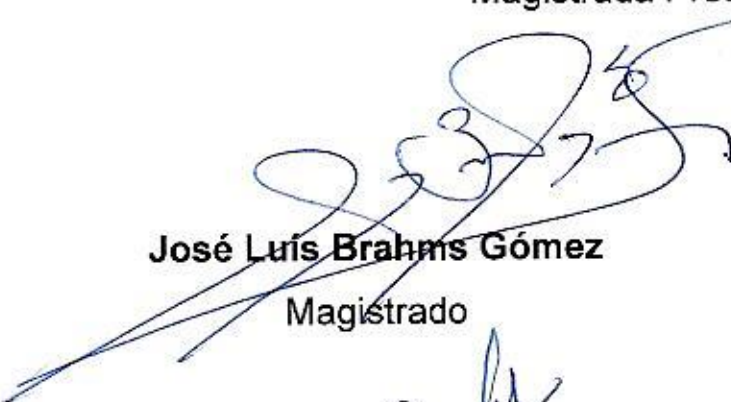
NOTIFÍQUESE, en términos de la normatividad aplicable y en su oportunidad, una vez cumplida la presente resolución sin acuerdo previo, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



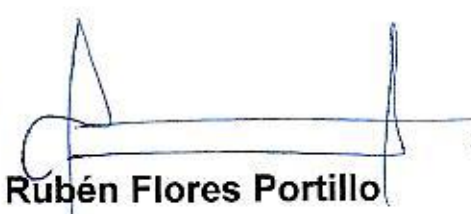
Irina Graciela Cervantes Bravo

Magistrada Presidenta



José Luis Brahms Gómez

Magistrado



Rubén Flores Portillo

Magistrado



Gabriel Gradilla Ortega

Magistrado



Héctor Alberto Tejeda

Rodríguez

Magistrado en funciones



Israel López Félix

Secretario General de Acuerdos