

**IEEBC-CG-PA08-2021**

**PUNTO  
DE ACUERDO**

**CONSEJO GENERAL ELECTORAL  
DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA  
P R E S E N T E.**

El suscrito Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California, con fundamento en los artículos 1, 35, fracción II, 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, apartado B, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 9, 33, 35, fracción VII, 36, fracción I, inciso a), 46, fracción II, 47, fracciones I, V y XVI de la Ley Electoral del Estado de Baja California, somete a su consideración el siguiente punto de acuerdo relativo al **“CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SG-JDC-15/2021 Y ACUMULADOS, DICTADA POR LA SALA REGIONAL GUADALAJARA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RELATIVA A LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PARIDAD DE GÉNERO Y DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS Y EN LA ETAPA DE RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN BAJA CALIFORNIA, POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO ÚNICO DE ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, COMUNIDADES LGTBTTIQ+, PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE LAS JUVENTUDES”**, al tenor de los siguientes antecedentes, considerandos y acuerdos:

**G L O S A R I O**

<b>Anexo único</b>	Anexo Único de acciones afirmativas para los pueblos y comunidades indígenas, comunidades LGTBTTIQ+, personas con discapacidad y de las juventudes, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el Estado de Baja California
<b>Comisión de Igualdad</b>	Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación.
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Constitución General</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

<b>Instituto Electoral</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Partidos</b>	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.
<b>Ley Electoral</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California.
<b>Ley General Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley General</b>	Ley General de Partidos Políticos.
<b>Lineamientos</b>	Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género y de igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Baja California.
<b>Unidad de Igualdad</b>	Unidad de Igualdad Sustantiva y No Discriminación.
<b>Suprema Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Guadalajara</b>	Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

## ANTECEDENTES

1. El 30 de noviembre del 2020, el Consejo General durante su Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria, aprobó el Dictamen número siete, de la Comisión de Igualdad, relativo a los “Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Baja California”.

2. El 8 de enero de 2021, el Tribunal Local emitió sentencia en el Recurso de Inconformidad identificado con la clave de expediente RI-47/2020 y acumulados, para dejar sin efectos los artículos 20, 23 y 30 de los Lineamientos, ordenando a esta autoridad electoral, realizará un análisis y en su caso implementará acciones afirmativas en favor de los Pueblos y Comunidades indígenas, Comunidad LGBTI+, Personas con discapacidad y de jóvenes.

3. El 01 de febrero de 2021 el Consejo General durante su Séptima Sesión Extraordinaria aprobó el número Dictamen Número Diez de la Comisión de Igualdad, correspondiente al cumplimiento de la Sentencia RI-47/2020 y acumulados emitida por el Tribunal Local, relativo a las acciones afirmativas a favor de los pueblos y Comunidades Indígenas, Comunidades LGTBTTTIQ+, Personas con Discapacidad y de las Juventudes”; en cuyos puntos resolutivos Primero y Segundo, estableció lo que se indica a continuación:



[...]

**PRIMERO.** *En cumplimiento a la Sentencia RI-47/2020 y acumulados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, se aprueban las acciones afirmativas para los Pueblos y Comunidades Indígenas, Comunidades LGBTTTIQ+, Personas con Discapacidad y de las Juventudes para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el Estado de Baja California, que como anexo único forma parte del presente Dictamen.*

**SEGUNDO.** *Incorpórense las acciones afirmativas a los "Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Baja California", previamente aprobados en el Dictamen número siete de la Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación*

[...]

4. El 13 de enero del 2021, los CC. Edgar Montiel Velázquez, Cristina Solano y otros inconformes con la Sentencia RI-47/2020 y sus acumulados emitida por el Tribunal Local, misma que se encuentra referida en el punto 2 del presente acuerdo, promovieron sendas demandas de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, ante la Sala Guadalajara.

5. El 11 de febrero de 2021, la Sala Guadalajara, resolvió en definitiva dentro del expediente **SG-JDC-15/2021** y acumulados, cuyo punto resolutivo Cuarto estableció que se revocará parcialmente la resolución controvertida, ordenando a este Instituto Electoral proceda en los términos que le son precisados en el fallo.

[...]

**DÉCIMA.** *Efectos. En atención a lo expuesto en la presente sentencia, esta Sala Regional estima necesario precisar los siguientes efectos:*

- *Confirmarse el apartado 8.4 de la sentencia reclamada, así como la instrucción dada al IEEBC, en lo relacionado a las acciones afirmativas en favor de los miembros de la comunidad LGBTTTIQ+.*
- *Revocar el resolutivo segundo y cuarto de la sentencia controvertida, únicamente respecto a las acciones afirmativas implementadas para los pueblos y comunidades indígenas referidas en los artículos 20 y 30 de los Lineamientos, por tanto, se estima que debe persistir la redacción original de dichos preceptos y, en vía de consecuencia, se deben dejar sin efectos los actos emitidos en cumplimiento a este apartado de la sentencia.*

- *Se vincula al IEEBC para que determine si es que alguno de los actos emitidos en cumplimiento a otro apartado de esta sentencia que no fue revocado, debe modificarse por contradecir lo aquí resuelto, sin que ello implique afectar acciones afirmativas aprobadas en favor de otros grupos en situación de vulnerabilidad.*

[...]

6. El 16 de febrero de 2021 el Consejero Presidente, mediante oficio **IEEBC/CGE/569/2021**, turnó a la Unidad de Igualdad la cédula de notificación electrónica de la Sala Guadalajara, por la cual se notificó a esta autoridad electoral la Sentencia emitida el 11 de febrero del año que transcurre, dentro de los expedientes **SG-JDC-15/2021**, **SG-JDC-17/2021** y acumulados, a fin de atender y dar cumplimiento de la misma.

En virtud de lo anterior y,

## **CONSIDERANDO**

### **I. COMPETENCIA.**

Que el artículo 5, apartado B, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Local, en relación con el artículo 37, de la Ley Electoral disponen que el Consejo General será la autoridad en la materia, y que como órgano superior de dirección es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen las actividades de dicho órgano constitucional autónomo. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

De este modo, el Consejo General es competente para aprobar en definitiva el presente acuerdo en términos de lo previsto en el artículo 46, fracción II, de la Ley Electoral que establece como facultad de dicho órgano el aprobar los acuerdos que resulten necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Electoral.

### **II. MARCO LEGAL.**

Que el artículo 1º, párrafos tercero y quinto, de la Constitución General dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y



progresividad, así como que queda prohibida toda discriminación por razones de género o cualquier otra condición que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Que el artículo 35, fracción II, de la Constitución General señala que es derecho de las y los ciudadanos, votar y ser votados para todos los cargos de elección popular, para lo cual, podrán obtener su registro en alguna candidatura a través de cualquier partido político o bien de manera independiente, siempre y cuando se cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Que el artículo 41, fracción I, de la Constitución General dispone que los partidos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Por otra parte, la Base V del citado artículo 41 de la Constitución General mandata que, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece dicha Constitución.

Por su parte, el artículo 7, numeral 5, de la Ley General Electoral establece que los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De igual forma, el artículo 26, numeral 2, párrafos segundo y tercero, de la Ley General Electoral, señalan que, en el registro de las candidaturas a los cargos de Presidente o Presidenta, Alcalde o Alcaldesa, Concejalías, Regidurías y Sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género, y que las candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

En ese sentido, el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General Electoral establece que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías, así como que el INE y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas, y en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

A su vez, el artículo 233 de la Ley General Electoral dispone que, de la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución General.

Ahora bien, el artículo 3, numerales 3, 4 y 5, de la Ley General de Partidos determinan que los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas.

Por otra parte, el Apartado B del artículo 5 de la Constitución Local establece que, la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público, autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos, según lo disponga la Ley Electoral.

A su vez, el artículo 9 de la Ley Electoral dispone que los derechos político-electorales, se ejercerán sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y también se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género.



Por otra parte, el diverso 21, párrafo sexto, de la Ley Electoral, precisa que el Instituto Electoral deberá constatar que las postulaciones de candidaturas que realicen los partidos políticos permiten el cumplimiento del principio de paridad de género.

De esta manera, conforme con lo establecido en el artículo 35, fracciones I, II y VII de la Ley Electoral son fines del Instituto Electoral contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y el cumplimiento de sus obligaciones; y garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

Por su parte, el artículo 139 de la Ley Electoral establece que, los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y Ayuntamientos del Estado, señalando que el Consejo General tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas, y que en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

En ese contexto, el artículo 140 de la Ley Electoral determina que, de la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Electoral, deberá salvaguardar la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución Local, indicando que cuando el partido político o coalición participe con candidaturas en la totalidad de los distritos, ocho serán de un mismo género.

## **II.1 MARCO NORMATIVO DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.**

Que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 1º, inciso b) señala que son considerados pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por su parte, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, en su artículo 1, numeral 4, señala que “las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, como lo son los derechos político electorales, no se considerarán como medidas de discriminación”.

De igual modo, el Comité para la eliminación de la discriminación racial ha señalado su preocupación por el “número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en México” y ha recomendado a México que “redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la[s] mujer[es], en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública, [para lo que podría ser útil] la implementación de medidas especiales o de acción afirmativa”.<sup>1</sup>

Asimismo, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas deben participar en las decisiones que les afectan directamente y, por ello, su participación en los órganos cupulares de decisión resulta indispensable.

En un modelo democrático es necesario garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, por lo que es fundamental garantizar su participación efectiva en los procesos de decisión.<sup>2</sup>

La Constitución General reconoce en su artículo 2°, párrafo primero, que México es una nación 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 instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Dicho artículo reconoce, entre los criterios para identificar a quiénes les aplican las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, aquellas personas que se autoadscriben como tales, independientemente de su lugar de residencia o si no hablan alguna lengua indígena.

<sup>1</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados Partes e conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales para México, 80º período de sesiones, 2012, párr. 16

<sup>2</sup> Herán, Eric “Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de políticas públicas”. Documento de trabajo E-11-2016, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) 2006, pp. 75.



Por otra parte, la pluriculturalidad reconocida en el artículo 2 de la Constitución General debe verse reflejada en el Congreso del Estado y los Ayuntamientos que lo integran, ya que son los órganos de representación de la ciudadanía. Asimismo, el artículo constitucional antes invocado, en su apartado B, menciona que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

## **II.2 MARCO NORMATIVO PARA COMUNIDAD LGBTTTIQ+.**

El punto de partida para el diseño de las acciones afirmativas en favor de las personas de la diversidad sexual, se sustenta en que nuestra democracia contempla el reconocimiento de los derechos político-electorales de toda la ciudadanía, sin distinción alguna y en condiciones de igualdad, y en su participación efectiva en la vida pública a través del sufragio para elegir a sus gobernantes así como en el derecho a ser votado, con la misma garantía de participación sin distinción, pues todas las personas tal y como lo mandata la Constitución General deben de gozar, de facto, de igualdad de derecho y libertades.

La Suprema Corte, al resolver el amparo directo 6/2008, señaló que la identidad de género se integra a partir no sólo de un aspecto morfológico sino, primordialmente, de acuerdo con los sentimientos y convicciones más profundas de pertenencia o no al sexo que le fue legalmente asignado al nacer y que será de acuerdo con ese ajuste personalísimo que cada sujeto decida proyectar su vida, no sólo en su propia conciencia sino en todos los ámbitos culturales y sociales, de manera que, el derecho a la identidad personal es aquel que tiene toda persona a ser una misma, en la propia conciencia y en la opinión de los otros y, en consecuencia, las personas tienen derecho a cambiar de nombre y sexo en sus documentos oficiales cuando los asignados al nacer no reflejan aquello que consideran su identidad.

La Sala Superior<sup>3</sup> en diversos criterios jurisprudenciales ha señalado que el reconocimiento de condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, justifica el

<sup>3</sup> **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**—De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, 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 sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos

establecimiento de medidas compensatorias (acciones afirmativas) para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan en el ejercicio de sus derechos para revertir esa situación de desigualdad.

La Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación<sup>4</sup> y la Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Estado de Baja California<sup>5</sup>, son coincidentes en definir la discriminación como toda distinción, exclusión o restricción que, por acción u omisión, tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir o menoscabar el reconocimiento o goce de los derechos humanos y libertades.

El 22 de diciembre de 2016, el Consejo General del INE adoptó medidas para favorecer la inclusión de las personas de la diversidad sexual, a través del “Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas Trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana”; con el cual se buscaba establecer criterios de nivelación para garantizar el ejercicio del voto libre y secreto de las personas trans, tales como otorgar un trato igual a todas la personas, no pedir pruebas de identidad o personalidad jurídica, no cuestionar a las personas sobre su identidad, dirigirse a las personas electoras por sus apellidos tal y como aparecen en la credencial para votar y llamar a las personas trans de acuerdo con su expresión de género.

En el marco de los compromisos que el INE tiene en favor de la inclusión y protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables como lo son las personas de la diversidad sexual, el 1° de julio de 2019, implementó el “Protocolo Trans para el personal de la institución”, en el que estableció como medidas el procedimiento de rectificación de identidad en el INE que incluye la modificación de su documentos y usuarios en los sistemas informáticos institucionales; el derecho a ser llamadas por el nombre y con los pronombres que elijan, sin necesidad de que su acta de nacimiento refleje su identidad de género; derecho a acceder libremente a las instalaciones del INE, aun cuando no cuenten con documentos que reflejen su identidad de género; derecho a no ser discriminadas por su expresión o identidad de género en la selección,

Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que 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 sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

4 Artículo 1.

5 Artículo 6.



ingreso, capacitación y profesionalización; derecho a un ambiente laboral libre de discriminación y violencia; derecho a la atención brindada por el servicio médico sin discriminación; derecho a que en el espacio laboral e instalaciones sean espacios libres de prejuicios de género y sin discriminación, entre otros.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y el INE<sup>7</sup>, consideran que el Colectivo LGBTTTI, se conforma por personas: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgénero, Transexuales e Intersex; sin embargo, se debe de considerar que dentro de la misma población LGBTTTI, es común observar la letra y símbolo "Q+", que significa Queer y el símbolo más que refiere a la apertura a la diversidad sexual ya que a través del tiempo se ha ido incrementando y sumando personas que se auto adscriben a dicho sector de la población.

En México, los informes relativos a la discriminación sobre este sector de la población son preocupantes de acuerdo con datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en su ficha temática sobre las personas (LGBTTTIQ+), conforme a la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, casi dos millones setecientas mil personas declaran en el país no ser heterosexuales, lo que representa el 3.2 % de la población nacional, pero dicha institución estima que este porcentaje puede ser mayor al ser probable que, dados los prejuicios sobre la diversidad sexual, muchas personas no hayan compartido abiertamente su orientación sexual.<sup>8</sup>

En ese sentido, esta autoridad electoral, estima prioritario y de suma relevancia la adopción de una acción afirmativa que construya escenarios que tornen viable que las personas de la diversidad sexual, como grupo poblacional, puedan acceder a la representación política en el Estado, en la inteligencia que al ser los Ayuntamientos los órganos que representan la pluriculturalidad en cada Municipio, deben procurarse de instrumentos que promuevan la inclusión de este sector de la población y, en relación con ello, la acción afirmativa es la vía idónea para propiciar que puedan participar de la vida política de la sociedad, a efecto de lograr en su favor un estándar de inclusión de representación y con ello, puedan impactar en el aspecto político, social, cultural, económico y en cualquier ámbito de importancia para sus proyectos de vida.

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/infomes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>

<sup>8</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis/2017\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis/2017_resultados.pdf)

La Sala Superior, sostuvo que como principio y como derecho, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad, entendida ésta de modo sustantivo y no solo formal; que a nivel nacional, internacional y supra nacional se ha establecido que la igualdad formal reconocida en el Sistema Jurídico resulta insuficiente para superar la igualdad de hecho que existe en el ejercicio de los derechos de los grupos vulnerables, es especial en el acceso a los cargos de elección.

Si bien, la ley debe ser un instrumento activo de la configuración de la política pública para reducir las brechas que separan a los grupos en situación de vulnerabilidad, ésta no es la única medida para establecer reglas de paridad, en virtud de que las autoridades electorales y partidos políticos tienen obligaciones en este tema y, por tal razón, las condiciones sociales que son discriminatorias de ciertos grupos de población justifica el establecimiento de medidas compensatorias como son las acciones afirmativas.

La Sala Superior, consideró que en torno a los derechos de la población LGBTTTIQ+, la identidad sexo-genérica de las personas es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, de manera que la autoadscripción es el único elemento para determinar la identidad de las personas y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto. De igual manera citó que en diversas sentencias de Tribunales constitucionales de diferentes países se ha señalado, que las personas no sólo tienen el derecho de elegir aquella identidad de género o sexo con el que se sientan plenamente identificadas, sino que es deber del Estado, reconocer, garantizar y tutelar ese derecho, de tal forma que se potencialice el ejercicio de los derechos humanos de dichas personas.

Así mismo, sostuvo que la determinación adoptada por el Consejo General de Oaxaca, constituyó una medida objetiva y razonable que tuvo por objeto eliminar barreras de acceso a la postulación de cargos de elección popular, respecto de un grupo poblacional históricamente vulnerado y marginado de la vida política; que la medida adoptada no estableció la creación de una cuota diferenciada, sino que permitió la postulación de candidatos intersexuales, transexuales, transgénero o muxes dentro de la paridad de género en las candidaturas de mujeres y hombres, en función del género con el que se identifican en el plano interno y que exteriorizan de manera pública y con base en esos elementos, concluyó que la medida fue acorde con las obligaciones del Estado en cuanto a adoptar medidas necesarias para impulsar la participación de grupos



no visibilizados, pero participantes de la política local, como puede ser el colectivo integrado por los muxes, la cual les permita una efectiva participación y potenciar el ejercicio de sus derechos político-electorales, en la vertiente de ser postulados y votados a un cargo de elección popular.

Por otro lado, se tiene como único antecedente que a nivel nacional sólo en 13 entidades federativas las personas pueden realizar procesos legales para garantizar que las personas de la diversidad sexual puedan ejercer su derecho a definir su identidad de género y la expresión de género conforme con su propia autopercepción, a saber: Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala; lo que resulta relevante porque tiene implicaciones para el ejercicio de derechos, pues evidencia que dichas entidades federativas han avanzado en la implementación de las modificaciones de sus legislaciones para garantizar que las personas de la diversidad sexual puedan ejercer en plenitud su derecho a la identidad de género, en la inteligencia que conforme con los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte y la Sala Superior antes señalados, la protección del derecho a la identidad de género y expresión de género, tratándose de personas de la diversidad sexual funge como base indispensable y necesaria para instrumentar la protección del ejercicio pleno de otros derechos como son los político-electorales.

### **III. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR LA SALA GUADALAJARA EN EL EXPEDIENTE SG-JDC-15/2021.**

Tal como se estableció en el antecedente número 5 del presente instrumento, la Sala Guadalajara, emitió resolución en el expediente SG-JDC-15/2021, ordenando a esta autoridad electoral revocar parcialmente la Sentencia RI-047/2020 dictada por el Tribunal Local, vinculando al Instituto Electoral para que determine si es que alguno de los actos emitidos en cumplimiento a otro apartado de la sentencia que no fue revocado, debe modificarse por contradecir lo ahí resuelto, sin que ello implique afectar acciones afirmativas aprobadas en favor de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Es pertinente señalar que la Sala Guadalajara, efectuó el análisis de los agravios en 2 apartados, el primero de ellos respecto a la viabilidad de los efectos de la Sentencia sobre la implementación de Acciones Afirmativas para la Comunidad LGBTTTIQ+; y en el segundo apartado, atendiendo la revocación de las acciones afirmativas en favor de los miembros de las Comunidades Indígenas.

Que como ya se refirió, esta autoridad electoral llevará a cabo el análisis sobre la procedencia de la implementación de medidas afirmativas a favor de la Comunidad LGBTTTIQ+ y de Pueblos y Comunidades Indígenas, tal como se precisa a continuación:

### **III.1 ACCIÓN AFIRMATIVA DE COMUNIDAD LGBTTTIQ+.**

Ahora bien, la Sentencia SG-JDC-015/2021 en su punto 8.1, denominado **imposibilidad de implementar acciones en favor de la Comunidad LGBTTTIQ+**, refiere que fue cuestionable que el Tribunal Local, haya ordenado la implementación de acciones en favor de la Comunidad LGBTTTIQ+, ya que tal mandato no resultaba viable en la actual etapa del Proceso Electoral, tal como se sostuvo en el expediente SUP-REC-28/2019, dado que el 31 de enero, culminó el periodo de precampañas y en ese sentido, las actoras consideran que el Tribunal Local debió declarar inoperante el agravio relacionado con la omisión de implementar acciones afirmativas en favor de ese grupo, en atención a la inviabilidad jurídica, máxime porque algunos institutos políticos no los consideraron en sus convocatorias a los procesos internos.

Sin embargo, el Tribunal Local arribó a la conclusión de que esta autoridad electoral fue omisa en implementar una medida afirmativa que se materializara a manera de cuota en favor de dicho grupo, por lo cual ordenó a esta autoridad analizara la factibilidad de generar acciones afirmativas a favor de diversos grupos, entre ellos, la comunidad LGBTTTIQ+.

En tal virtud, esta autoridad electoral procedió a adoptar medidas que permitiesen garantizar tanto la paridad de género como la diversidad y no discriminación en la integración de los Ayuntamientos del Estado, cuya renovación son objeto del Proceso Electoral que nos ocupa, que a su vez permita respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas; en tal virtud, está plenamente justificada constitucionalmente y legalmente, la facultad de este Consejo General, para aprobar las acciones afirmativas a favor de la Comunidad LGBTTTIQ+; puesto que existe la convicción de que es impostergable e indispensable avanzar en la implementación de medidas que garanticen la inclusión y el avance en la protección de los derechos político-electorales de la comunidad de la diversidad sexual a efecto de que puedan participar de la construcción de la vida política en el país y con ello puedan incidir tanto en la agenda legislativa como en las políticas públicas.



De igual modo es de señalar que, con el propósito de dar mayor sustento a la implementación de acciones afirmativas, efectuó el análisis de la normativa estatutaria de los partidos políticos y en conclusión, se tuvo que únicamente los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, de Baja California, Movimiento Ciudadano, Fuerza por México y Redes Progresistas, prevén en sus documentos básicos cuestiones vinculadas con la identidad de género y expresión de género, la comunidad trans, la no discriminación; y solo MORENA prevé en su estructura de órganos de dirección una cartera dirigida a la diversidad sexual, pero ninguno de estos incluyen medidas específicas para promover el acceso de este sector de la población a candidatura a cargos de elección popular ni mecanismos para favorecer su inclusión en la representación política.

En atención a lo expuesto, esta autoridad electoral estima que debe confirmarse el apartado 8.4 de la sentencia reclamada, relativo las acciones afirmativas a favor de los miembros de la comunidad LGBTTTIQ+, y consecuentemente dejar subsistente el artículo 23 TER, del Anexo Único, tal como se advierte a continuación:

***“Artículo 23 TER***

***Acción afirmativa en favor de las Comunidades LGBTTTIQ+***

*Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, en armonía con el principio de paridad de género deberán postular al menos una fórmula de mayoría relativa, integrada por ciudadanas o ciudadanos de las Comunidades LGBTTTIQ+, en cualquiera de las cinco planillas de Municipales (presidencias municipales, sindicaturas o regidurías); o en alguno de los Distritos que conforman el Estado.*

*Para acreditar la calidad de las Comunidades LGBTTTIQ+ será suficiente con la sola auto adscripción que de dicha circunstancia realice las personas candidatas*

*En caso de que se postulen Personas Trans, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, considerando que en la solicitud de registro de candidatura el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual con el propósito de constatar el cumplimiento de la nominación de la candidatura que atiende la acción afirmativa y de las cuestiones relativas a la paridad de género.*

*En caso de Coaliciones Parciales o Flexibles, las personas de la diversidad sexual postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido político de origen de la persona...”*

Es pertinente precisar que esta medida, no es contraria, ni vulnera el principio de paridad de género, pues ambas pueden coexistir a partir de que comparten el objetivo de eliminar cualquier discriminación o exclusión estructural, y son para optimizar la inclusión de grupos que se han visto en situación de desventaja, por lo que no afecta ni es desproporcionada o irrazonablemente el referido principio.

Asimismo, para efectos de la acción afirmativa de personas de la diversidad sexual y atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-304/2018, **para acreditar la calidad de la comunidad LGBTTTIQ+ será suficiente con la sola auto adscripción que de dicha circunstancia realice la persona candidata,** lo que es acorde con una interpretación protectora de los derechos de la diversidad sexual, según la cual el Estado debe respetar y garantizar la individualidad de cada persona, lo que se traduce en la facultad legítima de establecer la exteriorización de su identidad de género y su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones.

En caso de que se postulen **Personas Trans**, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, considerando que en la **solicitud de registro de candidatura el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual** con el propósito de constatar el cumplimiento de la nominación de la candidatura que atiende la acción afirmativa que se propone y de las cuestiones relativas a la paridad de género.

En caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas de la diversidad sexual postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido político de origen de la persona.

Esta autoridad electoral, destaca que la medida adoptada satisface el estándar constitucional del test de proporcionalidad y, por tanto, es ajustada al bloque convencional en materia de derechos humanos, por ajustarse a un fin constitucional legítimo, por corresponder a un desdoblamiento del alcance protector del



artículo 1º, párrafo quinto, en relación con los diversos 35, fracción II, y 41, párrafo primero, Base I, párrafo segundo, de la Constitución General en cuanto a favorecer la inclusión y el ejercicio de derechos político-electorales en su vertiente de ser votado de un sector de la población que históricamente ha sido estigmatizado y excluido de la participación de las decisiones políticas de la sociedad como son las personas de la diversidad sexual.

La medida adoptada es **idónea** por tratarse de un mecanismo acorde para optimizar y garantizar el derecho de las personas de la diversidad sexual para ejercer su derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de acceder a candidaturas a cargos de elección popular -conforme con la argumentación antes desarrollada-, y para ese fin, este Consejo General no advierte medidas distintas que puedan garantizar y compensar de manera efectiva la tutela de ese derecho en favor de este grupo minoritario de la población.

De igual modo, la acción afirmativa que se implementa es **necesaria**, en razón de que el marco legal electoral actual no prevé un reglado que instituya y garantice medidas compensatorias a fin de asegurar que las personas de la diversidad sexual puedan acceder a candidaturas a cargos de representación popular, para con ello revertir los indicadores casi nulos de postulación.

La medida que se implementa es **proporcional**, pues no se estima excesiva, al no constituir una limitación absoluta de ejercicio de derechos, antes bien es conveniente al lograr el propósito de optimizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual, en atención a que por primera vez se implementan mecanismos para garantizar y promover el acceso de este grupo de la población a un techo mínimo de candidaturas a cargos de representación popular, con lo que se garantiza su participación en la integración de los órganos legislativos del Estado Mexicano.

Asimismo, la medida constituye un piso mínimo quedando los Partidos Políticos en libertad para que, conforme a su propia autodeterminación y autoorganización, puedan postular más candidaturas a favor de la inclusión y el acceso de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ a postulaciones a cargos de elección popular.

### **III. 2 ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.**

Es de precisar que la Sala Guadalajara, en la sentencia que emitió, efectuó una revisión en lo concerniente a que si fue correcto que el Tribunal Local realizara un *test de proporcionalidad* sobre las acciones afirmativas que se implementaron en favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como aquellos agravios relacionados con dicho test. Ello, porque de resultar fundado este grupo de agravios sería suficiente para revocar la resolución impugnada, sin que el análisis de los restantes motivos de disenso les pudiera deparar un mejor beneficio a las partes de los presentes juicios.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación del test de proporcionalidad, como ya se apuntó la Sala Regional, revisó si existió una indebida fundamentación y motivación de la sentencia, por el uso incorrecto de la herramienta denominada test de proporcionalidad, debido a que éste es utilizado para determinar conflictos entre normas jurídicas, o bien, si una restricción a un derecho humano resulta proporcional.

Sin embargo, refiere que las medidas afirmativas previstas en los artículos 20 y 30 de los Lineamientos constituyen reglas que hacen posible la optimización de los principios de participación y representación política indígena, sin establecer restricciones o limitaciones a derechos humanos, por el contrario, se tratan de mandatos de optimización para el cumplimiento de principios constitucionales; de ahí, que su análisis no resultaba aplicable bajo el test de proporcionalidad.

De lo anterior, se tuvo que el agravio antes precisado resultó ser inoperante, en tanto que la elección de un método argumentativo específico por parte del Tribunal Local, no es un acto que, por sí solo, pudiera depararle un perjuicio a la parte actora.

Al respecto, la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal ha sostenido que para verificar si algún derecho humano se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada. También sostuvo que el juzgador está facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de diversos factores.



En este sentido concluyó que, dichos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. De esta manera, la inoperancia de este agravio radica en que busca demostrar una indebida motivación a partir de la elección de una herramienta argumentativa específica (test de proporcionalidad), pues a su juicio, no era la adecuada para resolver el caso que le fue planteado.

Sin embargo, conforme al criterio antes citado, los jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano.

En ese tenor, a juicio de la Sala Regional, la elección de un método argumentativo específico no es un acto que, por sí sólo, pudiera deparar un perjuicio a las partes, sino que, en todo caso, sería la forma que sea utilizado lo que podría ocasionar una indebida motivación de su sentencia.

En lo que respecta a este apartado de la **idoneidad de las medidas afirmativas**, la parte actora de ambos juicios cuestionó que se haya determinado que las medidas afirmativas para postular fórmulas de regidores en las planillas de municipales no resultaban idóneas y, por ende, justificadas para alcanzar el fin establecido en los artículos 2º, apartado A y B, así como 35, fracción II, de la Constitución, esencialmente por lo siguiente:

- Fue adecuado que el IEEBC tomará en cuenta la Encuesta Intercensal 2015 sin que la creación de un nuevo municipio modificará el porcentaje de población indígena;
- No era necesario utilizar criterios distintos al poblacional (histórica participación política indígena), ya que la implementación de tales medidas no puede depender de que se cumplan en su totalidad las circunstancias que señaló la Sala Superior;
- Las medidas afirmativas cuestionadas, no les aplica la gradualidad señalada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) y, en todo caso, se ajustan a dicho criterio;
- Es contrario a derecho, que se exija la aplicación de estas medidas exclusivamente en los distritos electorales que cuenten con una población indígena del 40% (SG-JDC-15/2021);

- Las medidas cuestionadas dejaban en libertad a los partidos políticos de determinar en qué distritos electorales postularán candidatos que se auto adscriban indígenas y el ajuste propuesto en el artículo 30 de los Lineamientos garantiza una integración plural de fuerzas políticas en el Congreso. (SG-JDC-17/2021).

En tal virtud, la Sala Guadalajara considero que los agravios antes precisados, resultan sustancialmente fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada en lo que es materia de estudio, porque contrario a lo sostenido por el Tribunal Local, las medidas implementadas en el artículo 20 de los Lineamientos superaban la grada de idoneidad del test de proporcionalidad que estaba ejecutando dicha autoridad.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte ha determinado que para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador.

En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas<sup>9</sup>.

En el caso, el Tribunal Local estimó que las medidas tomadas para establecer las fórmulas de diputaciones y regidurías indígenas, no eran idóneas para dar contenido y garantizar el derecho a la participación y representación política protegido por el artículo 2º, Apartado A, fracción III, en relación con el diversos 35, fracción II, de la Constitución, esencialmente por lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Tesis aislada 1a. CCLXVII/2016 (10a.) en materia constitucional de la 1ª Sala de la SCJN de rubro: SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página: 911



- La Encuesta Intercensal 2015, sobre la cual se determinó la representación política de las comunidades indígenas en municipios y en el Congreso del Estado no corresponde a la realidad poblacional y política en la entidad, debido a que actualmente se cuenta con un nuevo municipio (San Quintín);
- Se dejó de lado la participación histórica que han tenido las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, lo cual reflejaría la subrepresentación en que se encuentra este grupo vulnerable, y abonarían a tomar la medida correspondiente;
- Se omitió realizar un estudio que sustente la subrepresentación de los pueblos y comunidades indígenas en la integración del Congreso del Estado, por tanto, no se cuenta con un parámetro para determinar el grado de representatividad de este grupo vulnerable, y brindarle preferencia partiendo de ese nivel de subrepresentación, al tomar la medida que corresponda;
- No se atendió a la gradualidad que la medida requiere como se establece en el artículo 26.3, de la LGIPE<sup>10</sup>;
- Al momento de tomar la medida compensatoria para la representación política en el Congreso del Estado, el parámetro para determinar, las diputaciones indígenas serían los 17 Distritos en que se divide la entidad y no las 25 curules del Congreso del Estado;
- Se omitió determinar qué distritos electorales cuentan con población indígena y en qué proporción, a fin de establecer diputaciones indígenas por el principio de MR conforme a lo establecido por el INE (40% o más de población indígena).

Ahora bien, cabe precisar que esa autoridad jurisdiccional ha respaldado la decisión del INE y de los diversos Organismos Públicos Locales de emitir medidas afirmativas de carácter indígenas, señalando que ello, no transgrede su facultad reglamentaria ya que tal materia no está reservada por la Constitución para ser regulada mediante un proceso legislativo, ni tampoco existe alguna regulación a la que deba ceñirse.

Lo anterior, porque a través de diversos precedentes, se ha venido desarrollando una doctrina jurisdiccional vinculada con la tutela efectiva del derecho/principio de igualdad y no discriminación, el respeto absoluto a los derechos fundamentales de las personas, pueblos y comunidades indígenas, y a la instauración de

---

<sup>10</sup> Artículo 26.

medidas afirmativas tendentes a alcanzar condiciones de igualdad sustantiva (material) en términos y para los efectos consagrados en nuestra Constitución.

En esa línea, se ha establecido que dichas acciones, en sí mismas, y en principio, no constituyen una violación a los derechos fundamentales, en tanto que por su propia naturaleza, se instituyen en distinciones de trato, razonables y objetivas, encaminadas a la obtención de un propósito legítimo mediante el uso de herramientas congruentes con la finalidad de la encomienda, que en este caso, es reducir progresivamente la brecha de desigualdad que tradicional e históricamente han padecido los pueblos y comunidades indígenas.

En ese estado, la Sala Regional considera en principio, resulta idóneo exigir a los partidos políticos que postulen candidaturas indígenas tanto en las fórmulas de diputaciones por el principio de mayoría relativa, así como en las planillas de municipales en cada uno de los 5 ayuntamientos.

Lo anterior dado que, dicha medida contribuye a lograr un fin legítimo, esto es, alcanzar una igualdad real o material de oportunidades en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas, conforme a lo mandatado del artículo 2, Apartado B, de la Constitución General y en concordancia en lo ordenado por la Sala Superior al resolver el diverso SUP-REC-19/2020, relativo a la implementación de acciones afirmativas en materia de indígenas que sean aplicables para caso del registro y postulación de candidaturas al Congreso Local, así como a los ayuntamientos.

Así, en este apartado del test, la idoneidad de la medida se refiere a que, abstractamente considerada, ésta contribuya y facilite de cualquier forma, la realización del fin inmediato que persigue, en el entendido de que, como fin mediato, tiene a su cargo satisfacer o promover a un determinado principio constitucional<sup>11</sup>, situación que las medidas afirmativas propuestas (postulación de candidaturas indígenas) cumplen a cabalidad.

---

<sup>11</sup> BERNAL, pulido Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 3ª Edición actualizada.



Al respecto, la autoridad jurisdiccional no soslaya los argumentos de la responsable, en el sentido de que la Encuesta Intercensal no corresponde a la realidad poblacional y política en la entidad, y que supuestamente se emitieron sin valorar la participación histórica que han tenido las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas, o realizar un estudio que sustentara la subrepresentación de dichos pueblos en la integración del Congreso del Estado.

Sin embargo, tal como lo refirió la parte actora, esas consideraciones no resultan aptas para determinar la idoneidad de la medida, pues ninguna de ellas demuestra a cabalidad que las acciones afirmativas no contribuyeran al fin para el que fueron creadas.

Se afirma lo anterior, debido a que, si bien la utilización de parámetros más actuales podría reflejar de forma más exacta la subrepresentación en que se encuentra este grupo vulnerable, lo cierto es que, dentro del Dictamen Siete de la Comisión de Igualdad, se brindaron elementos mínimos y suficientes para decretar la necesidad de implementar medidas compensatorias en favor de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, la Sala Superior estimó que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deben visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, garantizando sus derechos en atención a que se trata de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con independencia de la existencia de bajos porcentajes poblacionales, puesto que, toda medida implementada para favorecerles, no se efectúa únicamente cuando existe una representación determinante.

De tal suerte, que la decisión del Tribunal Local fue incorrecta al considerar que esta autoridad tenía que establecer diputaciones indígenas por el principio de mayoría relativa conforme a lo establecido por el INE (40% o más de población indígena), ya que en el precedente citado, la misma Sala Superior fue enfática al señalar que, el hecho de que haya considerado ciertos parámetros para la implementación de candidaturas indígenas, ello no implicaba que las entidades federativas deban necesariamente ajustarse a esos.

Por ello es que, para este nivel, sea suficiente con demostrar que estas medidas tengan como fin visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas, en pro de garantizar sus derechos en atención a que se trata de personas en situación de vulnerabilidad. De ahí que, en inicio, sea conforme a derecho que el Instituto Electoral haya establecido una base mínima para garantizar el acceso a los cargos legislativos y municipales de elección popular a las comunidades y pueblos indígenas que históricamente han sido segregados en ese rubro.

En tal virtud, la Sala Regional considera que la acción diseñada por esta autoridad electoral, es congruente con los cánones que definen el respeto al derecho de igualdad y no discriminación, además de que fue tomada a partir de la información existente generada a través de diversas actividades por parte de esta autoridad Electoral, tales como la consulta indígena, y que tal como ya se mencionó, al momento de emitirlas no existían registros más actualizados.

Aunado a lo anterior y al análisis de los diversos criterios que determino la Sala Superior, así como del proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas que se realizó por parte de este Instituto Electoral, es que se propone, por parte de esta autoridad, que las acciones afirmativas **sean restituidas** mismas que estaban contenidas en los artículos 20 y 30 de los Lineamientos, aprobados mediante Dictamen Número Siete, tal como se sigue:

**“Artículo 20**

**ACCIONES AFIRMATIVAS PARA COMUNIDADES INDÍGENAS.** Los partidos políticos se encuentran obligados a asignar candidaturas indígenas que cumplan con el principio de paridad de género.

*Para la postulación de candidaturas indígenas se estará a la metodología siguiente:*

**1. Presencia indígena.** El Instituto Electoral con base en los estudios vertidos en el acuerdo por el que se aprueban los presentes lineamientos, determinó que todos los municipios de Baja California, cuentan con presencia indígena.

**2. De los Ayuntamientos.** La acción afirmativa consiste en realizar la postulación en las planillas de regidurías de mayoría relativa, de por lo menos **una fórmula de candidatos o candidatas**, en los municipios de **Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito**, mientras que en **Ensenada** deberán postular por lo menos **2 fórmulas de candidatos o candidatas, correspondientes cada una a un género.**

Los partidos políticos deberán aplicar la acción afirmativa en favor de las comunidades indígenas, dentro de las primeras cuatro regidurías.

**3. En Diputaciones.** La acción afirmativa consiste en realizar la postulación en las candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, de por lo menos **2 fórmulas integradas por personas indígenas, correspondientes cada una a un género, en cualquiera de los Distritos Electorales del estado.**



**4. Revisión de las postulaciones.** *Cada postulación deberá cumplir con los requisitos legales, el Instituto Electoral revisará cada postulación bajo una perspectiva intercultural.*

**5. No limitación de la acción afirmativa indígena.** *La postulación de las candidaturas que se establece en este artículo no son limitativas, por lo que adicionalmente los partidos políticos podrán incluir más candidaturas indígenas en las postulaciones que realicen por el principio de mayoría relativa."*

En ese mismo sentido y como ya había quedado establecido en el Dictamen Número Siete, en cuanto al ajuste en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional para comunidades indígenas y tal como se razonó en el considerando relativo a la implementación de acciones afirmativas para las comunidades indígenas en Baja California, lo que se busca es tener un órgano legislativo incluyente, que cuente con representantes también de este grupo discriminado histórica y sistemáticamente en el estado.

A fin de lograr esa representatividad en la integración del Congreso del Estado, es que se propone el ajuste en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional con aquellas candidaturas que no habiendo alcanzado la constancia de mayoría tengan la calidad indígena a efecto de lograr la presencia de al menos 2 curules para comunidades indígenas en la integración total del Congreso del Estado.

Al efecto, se señaló que solamente se procedería a este ajuste una vez realizados los procedimientos establecidos en la Constitución Local, así como en la Ley electoral para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, a fin de observar cómo se da la integración total del órgano.

Por lo que, si de este procedimiento aún no se cumple con la acción afirmativa de contener 2 representantes de las comunidades indígenas, se deberá realizar el ajuste también atendiendo a los porcentajes de votación y, por ende, los partidos que cuenten con mayores asignaciones, en un procedimiento similar al establecido en el ajuste por paridad de género descrito en el inciso anterior.

No es óbice para esta autoridad, destacar que cuando fue aprobado el Dictamen Número Diez, el artículo 30 fue derogado en el Anexo único, de ahí, que deberá ser reincorporado a los Lineamientos de la siguiente manera:

**"Artículo 30**

*Como acción afirmativa y con la finalidad de garantizar la integración al Congreso del Estado de ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, en caso de no existir representación indígena por el principio de mayoría relativa de al menos dos curules para las comunidades indígenas, se deberá realizar el ajuste necesario para integrar 2 diputaciones por el principio de representación proporcional con personas con adscripción indígena en términos de paridad de género.*

*Para realizar dicho ajuste se deberá utilizar el método señalado en el artículo anterior, para lo que, en caso de existir una diputación por el principio de mayoría relativa de un género, el ajuste será para una candidatura del género opuesto. En caso de realizar el ajuste para asignar dos diputaciones, en primer término, se tomará en cuenta el mayor porcentaje de votación obtenido para definir el inicio del género del ajuste en la asignación."*

Es importante mencionar que cada postulación deberá cumplir con los requisitos legales, por lo que el Instituto Electoral, revisará cada postulación bajo una perspectiva intercultural. Por otra parte, la postulación de las candidaturas que se establece en este artículo no son limitativas, por lo que adicionalmente los partidos políticos podrán incluir más candidaturas indígenas en las postulaciones que realicen por el principio de mayoría relativa.

Atento a lo expuesto, esta autoridad electoral resalta que la medida adoptada satisface el estándar constitucional del test de proporcionalidad y, por tanto, se ajusta al bloque en materia de derechos humanos, en razón de que tienen un fin constitucional legítimo en cuanto a concretar los compromisos convencionales contraídos por el Estado Mexicano a través de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, desdoblar los alcances protectores del artículo 1º, párrafo quinto, en relación con los diversos 35, fracción II, y 41, párrafo primero, Base I, párrafo segundo, de la Constitución General, así como conforme al marco establecido por la legislación nacional desdoblar y dotar de contenido a la protección de derechos de las personas indígenas, procurando la maximización del ejercicio de sus derechos político-electorales de votar y ser votadas en su vertiente de acceder a candidaturas a cargos de representación popular.

La acción afirmativa que se instrumenta, es idónea, porque la medida adoptada es adecuada para construir un diseño que garantice el derecho de las personas indígenas para acceder a candidaturas a cargos de representación popular acorde con la argumentación antes desarrollada, y sin que esta autoridad electoral advierta vías distintas para concretar el avance en el ejercicio del derecho a ser votado que en favor de las personas indígenas que se persigue a través de la presente determinación.



Asimismo, la medida detallada se considera necesaria, en atención a que la Legislación Electoral actual no prevé un reglado que instituya medidas compensatorias para favorecer el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas, específicamente por lo que hace a garantizar su acceso a candidaturas; además que, la experiencia muestra que la legislación por sí sola no es suficiente para compensar y proteger el ejercicio de derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, lo que hace necesario implementar mecanismos que optimicen los alcances protectores de la legislación para concretar la tutela de derechos de los grupos minoritarios de la población como son las personas indígenas.

La medida que se implementa es proporcional, pues no se estima excesiva, al no constituir una limitación absoluta de ejercicio de derechos, antes bien es conveniente al lograr el propósito de optimizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas, en atención a que por primera vez se implementan mecanismos para garantizar y promover el acceso de este grupo de la población a un techo mínimo de candidaturas a cargos de representación popular, con lo que se garantiza su participación en la integración de los órganos legislativos del Estado mexicano.

La medida que se instrumenta constituye un piso mínimo quedando los Partidos Políticos y Coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autodeterminación y autoorganización, de ser el caso, puedan postular más candidaturas a cargos de elección popular, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a ser votado de las personas indígenas.

#### **IV. DISPOSICIONES APLICABLES A ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.**

Es menester puntualizar, que esta autoridad electoral tiene plena convicción que es impostergable e indispensable avanzar en la implementación de medidas que garanticen la inclusión y el avance en la protección de los derechos político-electorales, de las comunidades indígenas, y una de las formas más efectivas de incentivar la participación de dicho grupo vulnerable, es en la postulación de candidaturas.

Sobre el respecto, es de traer a cuenta que, mediante el Dictamen Número Diez, este órgano electoral efectuó una consideración particular, misma que establecía que los aspirantes a una Candidatura Independiente que obtuviesen la constancia de porcentaje a favor, deberían efectuar los ajustes a sus planillas y la inclusión de estos grupos de Comunidades Indígenas. Esto con el fin primordial de promover la

democracia participativa indígena, así como su reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, su derecho a la participación política y a la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

Ahora bien, con la restitución de las acciones afirmativas mismas que son de observancia para los diversos actores políticos, como tal es el caso, las Candidaturas Independientes, a fin de que los actuales aspirantes a candidaturas independientes realicen los ajustes necesarios para observar las nuevas disposiciones a emitir por esta autoridad electoral.

Por ello y para que aquellos aspirantes a candidaturas independientes que alcancen la constancia de porcentaje a favor, presenten las adecuaciones a sus respectivas planillas en los términos de los lineamientos, tal como a continuación se advierte:

**1. De la acción afirmativa en favor de Comunidades Indígenas:** Se deberán realizar los ajustes para cumplir en:

- **Ayuntamientos**, con la postulación en las planillas de regidurías de mayoría relativa, de por lo menos 1 fórmula de candidatas o candidatos en los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito, mientras que en Ensenada deberán postular por lo menos 2 fórmulas de candidatas o candidatos, correspondientes cada una a un género.

**2. De la acción afirmativa en favor de las Juventudes;** Se deberán realizar los ajustes para cumplir, por lo menos, con la postulación de una fórmula de mayoría relativa en cualquiera de las cinco planillas de munícipes (presidencias municipales, sindicaturas o regidurías) de personas jóvenes en el rango de 18 a 29 años, con la excepción contenida en el artículo 23 de los lineamientos para el cargo de la presidencia municipal.

**3. De la acción afirmativa en favor de Personas con Discapacidad y de las Comunidades LGTTTIQ+:** Se deberán realizar los ajustes para cumplir, por lo menos, con la postulación de una fórmula de mayoría relativa en cualquiera de las cinco planillas de munícipes (presidencias municipales, sindicaturas o regidurías) con personas que pertenezcan a cada uno de estos grupos en situación de vulnerabilidad en los términos de los artículos 23 bis y 23 ter de los Lineamientos.



#### **IV.1 TEMPORALIDAD PARA LAS MODIFICACIONES.**

En ese tenor, se considera que los aspirantes a las Candidaturas Independientes al cargo de munícipes se encuentran en oportunidad de realizar modificaciones a sus planillas a fin de observar las nuevas determinaciones en materia de igualdad sustantiva para la postulación de candidaturas en el proceso electoral que nos ocupa.

Esto derivado de lo establecido en el artículo 4 y 33 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California<sup>12</sup>, así como de lo establecido en la jurisprudencia 21/2016<sup>13</sup> del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro "Registro de candidaturas independientes. Es un acto administrativo electoral constitutivo de derechos y obligaciones, sin efectos retroactivos", de las que se deriva que una vez obtenido el registro como candidatura independiente, al constituirse como un acto jurídico creador de obligaciones y derechos, se encuentra prohibido el realizar modificaciones a las planillas registradas.

Cabe señalar que la Sala Guadalajara, en la resolución del expediente SG-JDC-198/2019 ha referido al respecto que:

<sup>12</sup> La Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California establece en su artículo 4 que, Los ciudadanos que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en la presente Ley, tienen derecho a ser registrados como Candidatos Independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular (...), mientras que el artículo 33 establece que, Los Candidatos Independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral

<sup>13</sup> Jurisprudencia 21/2016 con el rubro REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS.- De la interpretación sistemática de los artículos 160, párrafo 2, 184, párrafo 1, inciso a), 366 a 370, 383 a 385, 388, 389, 393, 411 y 412, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el acto administrativo electoral de registro de candidaturas, por regla general, tiene la característica de ser un acto constitutivo de derechos y obligaciones, porque precisamente a partir de su celebración se crean consecuencias jurídicas en materia electoral. De tal suerte, la candidatura independiente no se adquiere ipso jure, automáticamente, por ministerio de ley, o por la sola intención o manifestación unilateral de la persona que pretende ser registrada, sino que, para adquirir esa calidad y tener los derechos y deberes correspondientes, se requiere de un acto jurídico de la autoridad electoral, por el cual, previo a la verificación de los requisitos que establece la ley, se otorgue la posibilidad de participar en la contienda respectiva. Así, el registro se constituye como el momento jurídico-procesal en el cual se materializa el derecho de una persona, tanto a participar en un proceso electoral determinado a través de una candidatura, como a tener acceso a las prerrogativas, así como a las obligaciones específicas inherentes. Por ello, dicho acto administrativo se debe regir por la lógica jurídica de los actos constitutivos, esto es, que a partir de su celebración se crean derechos y obligaciones hacia el futuro, razón por la cual carece de efectos retroactivos el registro de candidaturas independientes, máxime que en la normativa aplicable no se advierte que exista previsión en contrario. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 45 y 46.

*“...Agregó que resultaba aplicable al caso concreto lo dispuesto en la acción de inconstitucionalidad número 42/2014 y sus acumuladas, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual resolvió que las candidaturas independientes representaban el ejercicio un derecho ciudadano personalismo, y que por tanto ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contender sin partido, carecía de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto; y que lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante formula o planilla pues, en estos supuestos siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.”*

En este orden de ideas, se considera que los Aspirantes a Candidaturas Independientes pueden realizar los ajustes a las planillas para impactar en las mismas a ciudadanas o ciudadanos que pertenezcan a las categorías sospechosas<sup>14</sup> incluidas en las nuevas acciones afirmativas.

De lo anterior, se considera que será la solicitud de registro de candidaturas el límite legal para realizar una modificación a la planilla que acompañará a las posibles candidaturas independientes al cargo de municipales, por lo que es factible el solicitar se realicen las modificaciones correspondientes de acuerdo a los efectos adicionados al proyecto de dictamen de mérito.

El funcionamiento del sistema electoral mexicano se encuentra regulado en diversas normas, que establecen la forma en que se desarrolla el ejercicio de los derechos fundamentales a votar y ser votado.

En tal sentido, la Constitución General en su artículo 35 fracción II, establece que el derecho de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a las ciudadanas y ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

---

<sup>14</sup> Son denominadas así aquellas contenidas en el último párrafo del artículo 1º Constitucional; sirve de referencia el criterio jurisprudencial CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a. CCCXV/2015 (10a.); 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación).



La disposición antes citada, se replica en el artículo 5 apartado A de la Constitución local y en el mismo sentido, el artículo 135 de la Ley Electoral, dispone que corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esa ley.

Ahora bien, conforme a los artículos 41, Base I, de la Constitución General y 34 numerales 1 y 2 de la Ley General de Partidos, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, entre los cuales se encuentran los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, este Consejo General emite los siguientes:

## **ACUERDOS**

**PRIMERO.** En cumplimiento a la Sentencia SG-JDC-015/2021 y acumulados de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se restituyen las acciones afirmativas contenidas en los artículos 20 y 30 de los Lineamientos expedidos a través del Dictamen Número Siete, en consecuencia, se aprueban las modificaciones del Anexo Único emitido en el Dictamen Número Diez, ambos de la Comisión de Igualdad, incorporaciones que no se contraponen con las disposiciones previamente aprobadas por esta autoridad electoral.

**SEGUNDO.** Incorpórense las modificaciones al Anexo único, previamente aprobado en el Dictamen Número Diez de la Comisión de Igualdad, en términos del considerando III.1.

**TERCERO.** Incorpórense las modificaciones a los Lineamientos, previamente aprobado en el Dictamen Número Siete de la Comisión de Igualdad, en términos del considerando III.2.

**CUARTO.** Son de observancia obligatoria las presentes modificaciones a las acciones afirmativas, para quienes participen en la figura de candidaturas independientes, en términos del considerando IV.

**QUINTO.** Las presentes modificaciones, entrarán en vigor y surtirán efectos a partir de la fecha de su aprobación por el Consejo General.

**SEXTO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva disponga de las medidas conducentes para la difusión del contenido del presente punto de acuerdo en las distintas plataformas y redes sociales institucionales.

**SÉPTIMO.** Notifíquese a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, acompañando copia certificada del presente punto de acuerdo.

**OCTAVO.** Publíquese en el portal de internet del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, en términos de lo dispuesto por el artículo 22, numeral 4 del Reglamento Interior.

Dado en sesión virtual del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, a los veintiséis días del mes de febrero del dos mil veintiuno.

**ATENTAMENTE**

*"Por la autonomía e independencia  
de los organismos electorales"*

**C. LUIS ALBERTO HERNÁNDEZ MORALES**  
**CONSEJERO PRESIDENTE**

CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA