

Recurso de revocación

Expediente: 01/2022-REV-CG

Actor: Partido Acción Nacional

Autoridad responsable: Consejo General
del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Guanajuato, Guanajuato, a veintiséis de mayo de dos mil veintidós¹.

Resolución del recurso de revocación interpuesto en contra del acuerdo CGIEEG/015/2022 dictado por este Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato².

1. Antecedentes.

1.1. Acuerdo CGIEEG/264/2021. El veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, mediante acuerdo CGIEEG/264/2021, este Consejo General atendió la solicitud realizada por Juan José Corrales Gómez, por propio derecho y ostentándose como representante de Fuerza Migrante A.C., respecto a que se emitieran acciones afirmativas para que se cuente con diputaciones migrantes.

En el acuerdo se determinó que no era posible incorporar la figura de diputaciones migrantes a través de acciones afirmativas.

1.2 Revocación del acuerdo CGIEEG/264/2021. El veintidós de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEG-JPDC-211/2021 en la que, entre otros aspectos, resolvió que el Consejo General de este Instituto sí cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas en materia de diputaciones migrantes, sin que ello implique un exceso en su facultad reglamentaria.

Por lo tanto, revocó el acuerdo CGIEEG/264/2021 en lo que fue materia de la impugnación, y vinculó al Consejo General de este Instituto para que realizara un análisis sobre la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral.

1.3 Acuerdo CGIEEG/015/2022. El ocho de marzo, este Consejo General aprobó el acuerdo CGIEEG/015/2022, mediante el cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021.

En el acuerdo se consideró procedente implementar acciones afirmativas a favor de personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

¹ En lo subsecuente todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

² En adelante: Instituto

1.4 Presentación del recurso de revocación y desechamiento. El diez de marzo, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General presentó recurso de revocación en contra del acuerdo CGIEEG/015/2022.

El diecisiete de marzo, este Consejo General lo radicó con el número de expediente 01/2022-REV-CG, el cual fue desechado de plano al considerar que las cuestiones relativas al cumplimiento de las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales resultan ser cuestiones de la competencia de dichos órganos de impartición de justicia.

1.5 Impugnación en contra del desechamiento del recurso de revocación 01/2022-REV-CG. El veintitrés de marzo, el Partido Acción Nacional presentó ante el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato recurso de revisión en contra de la resolución por la que se declaró improcedente el recurso de revocación 01/2022-REV-CG.

1.6 Revocación del desechamiento del recurso de revocación 01/2022-REV-CG. El dieciséis de mayo, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato resolvió el recurso de revisión TEEG-REV-03/2022, interpuesto en contra de la resolución emitida por este Consejo General en el recurso de revocación 01/2022-REV-CG.

En la sentencia, el órgano jurisdiccional local revocó la resolución emitida el diecisiete de marzo, por este Consejo General en el recurso de revocación 01/2022-REV-CG, al considerar que dicho recurso es la vía idónea para cuestionar la legalidad de las medidas afirmativas.

Asimismo, se ordenó a este órgano colegido analizara la procedencia del asunto, y en caso de no actualizarse alguna causal de improcedencia, admitiera a trámite la demanda y continuara con su sustanciación y posterior resolución de fondo de la controversia, dentro del plazo establecido en el artículo 395 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato³.

La sentencia de mérito fue notificada al Instituto el diecisiete de mayo mediante el oficio TEEG-IP-ACT-81/2022, signado por el actuario del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

1.7 Admisión del recurso de revocación 01/2022-REV-CG. El diecinueve de mayo, este Consejo General admitió el recurso de revocación 01/2022-REV-CG al considerar que al menos de manera preliminar cumple con los requisitos legales de procedencia.

2. Trámite y substanciación del recurso de revocación.

2.1. Interposición del recurso de revocación. El diez de marzo, se recibió el escrito signado por Raúl Luna Gallegos, representante propietario del Partido Acción Nacional ante este Consejo General, mediante el cual promueve **recurso de revocación** en contra del acuerdo **CGIEEG/015/2022**, referido en el antecedente 1.3 de la presente resolución.

2.2. Radicación. El diecisiete de marzo se emitió el auto de radicación del recurso promovido, registrándose bajo el número de expediente **01/2022-REV-CG**. Además,

³ En lo subsecuente ley electoral local.

en el auto se determinó desechar de plano el recurso por notoria y manifiesta improcedencia.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 408, último párrafo, de la ley electoral local, se tuvo por notificado personalmente al recurrente.

2.3. Admisión. De conformidad con lo señalado en los antecedentes 1.5, 1.6 y 1.7 el desechamiento fue impugnado, revocado y notificado a este Instituto, por lo cual el diecinueve de mayo se determinó su admisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 del Reglamento de sesiones de órganos colegiados de este Instituto.

Asimismo, se instruyó a la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

3. Consideraciones de la resolución.

3.1 Competencia. Este Consejo General es competente para conocer y resolver el recurso de revocación interpuesto, de conformidad con lo previsto en los artículos 392 y 394 de la ley electoral local.

Se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de revocación previsto en el artículo 392 de la ley electoral local, toda vez que se interpone en contra de un acuerdo emitido por este Consejo General, del cual no procede algún otro medio de impugnación previsto en el ordenamiento legal en comento⁴.

3.2. Estudio de las causales de sobreseimiento. En el presente asunto no se actualiza alguna causal de sobreseimiento, como se razona a continuación:

a) La fracción I, del artículo 421 de la ley electoral local no se actualiza, pues no existe constancia en el expediente de la que derive que el recurrente se haya desistido de la impugnación promovida.

b) No existe constancia en autos de la que derive que el acto reclamado sea inexistente o que hayan desaparecido las causas que motivaron la interposición del medio de impugnación, de tal manera que haya quedado sin materia, siendo entonces que, en la especie, no se actualizan las causales de sobreseimiento previstas en las fracciones II y III del artículo 421 de la ley electoral local.

c) La causal de sobreseimiento prevista en la fracción V, del artículo 421, no aplica en el caso del recurso de revocación promovido, ya que el mismo se interpuso por un partido político y no por una ciudadana o ciudadano en lo particular.

d) A partir de la admisión del recurso de revocación, determinada en el auto del diecinueve de mayo, no se actualiza alguna causa de improcedencia del recurso, como se detalla a continuación:

⁴ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REC-188/2022, sostiene que conforme a la doctrina procesal los recursos ordinarios se clasifican en horizontales y verticales. Los recursos horizontales son aquellos resueltos por quien emitió el acto, es decir, revisa su propia actuación; para lo cual, se requiere ineludiblemente la instancia de parte, dado que la autoridad de manera oficiosa no puede revocar sus propios acuerdos, lo cual acontece en el caso.

La fracción I, del artículo 420 de la ley electoral local no se actualiza, toda vez que el escrito mediante el cual se interpone el recurso de revocación sí está firmado por el recurrente.

El supuesto previsto en la fracción II, del artículo 420 de la propia ley electoral local no se actualiza, pues la impugnación presentada se interpuso dentro del término de cuarenta y ocho horas previsto por el artículo 393 de la propia normativa electoral.

Cabe precisar que el acuerdo impugnado CGIEEG/015/2022 fue aprobado por el Consejo General el ocho de marzo a las dieciséis horas con treinta y cinco minutos y de la razón de recibido impuesta en el recurso se aprecia que fue presentado el diez de marzo a las quince horas con catorce minutos, es decir, dentro del plazo establecido por la ley electoral local, al haber transcurrido cuarenta y seis horas con treinta y nueve minutos.

No se surte el supuesto jurídico previsto en la fracción III del artículo 420 de la ley electoral local considerando que, como partido político se encontraría obligado a atender las medidas afirmativas establecidas en el acuerdo impugnado.

El supuesto previsto por la fracción IV del multicitado artículo 420 no se actualiza, puesto que, el acto impugnado no se considera consumado de forma irreparable, pues el proceso electoral en el que se deberán aplicar las medidas afirmativas no ha iniciado, máxime que para su implementación es necesario la emisión de los lineamientos correspondientes.

El promovente del recurso sí cuenta con la personería que ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto al existir registros en esta institución que lo acreditan con tal carácter, por lo que en tal sentido no se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 420 de la ley electoral local.

Tampoco se actualiza la hipótesis jurídica prevista en la fracción VI del artículo 420 en mención dado que la legislación electoral en vigor no prevé la existencia de un medio de impugnación que debiera promoverse de forma previa al recurso de revocación, para obtener la modificación, revocación o anulación del acuerdo impugnado.

Ahora, respecto a la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 420 de la ley electoral local, no se encuentra actualizada en la especie, toda vez que no existe alguna constancia de la que derive que el impugnante haya interpuesto algún recurso adicional para intentar la modificación, revocación o anulación del acuerdo impugnado.

El recurso de revocación no se interpuso contra actos o resoluciones que hayan sido materia de otro medio de impugnación que haya sido resuelto en definitiva, ni contra actos o resoluciones emitidos en cumplimiento a una resolución definitiva dictada en un medio de impugnación, por lo que en tal sentido no se actualizan las causales de improcedencia que se prevén en las fracciones VIII y IX del artículo 420 de la ley electoral local.

Si bien, previamente este Consejo General se había pronunciado sobre el desechamiento del presente recurso, también lo es que el conocimiento del presente recurso deriva de la atención a la resolución dictada por el órgano

jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 423 de la ley electoral local.

Considerando que el acuerdo impugnado fue emitido por el Consejo General de este Instituto y no tiene previsto un medio de impugnación diverso al interpuesto por el recurrente, no se surte la hipótesis contenida en el artículo 420 fracción X de la ley electoral local.

Finalmente, no se advierte la actualización de alguna diversa causa de improcedencia que derive de las disposiciones normativas contenidas en la ley electoral local.

3.3 Oportunidad. Tal como se revisó en el apartado anterior de esta resolución, el recurso de revocación promovido por el Partido Acción Nacional en contra del acuerdo CGIEEG/015/2022 se presentó oportunamente, dentro del término de cuarenta y ocho horas establecido en el artículo 393 de la ley electoral local, pues dicho acuerdo fue aprobado el ocho de marzo a las dieciséis horas con treinta y cinco minutos y el recurso de revocación fue presentado el diez de marzo a las quince horas con catorce minutos, transcurriendo cuarenta y seis horas con treinta y nueve minutos.

3.4 Forma. El recurso de revocación presentado cumple con los requisitos de forma establecidos por el artículo 382 de la ley electoral local, toda vez que contiene el nombre y domicilio del promovente; se detalla el acto o resolución que se impugna; el organismo electoral del cual proviene el acto o resolución impugnado; también se detallan los antecedentes del acto o resolución recurrido; los preceptos legales que se consideran violados; además de expresarse los agravios que presuntamente causan al recurrente el acuerdo impugnado, realiza una manifestación sobre los terceros interesados y se contiene un capítulo correspondiente al señalamiento de pruebas.

3.5 Legitimación y personería. El partido político recurrente está legitimado para interponer el recurso de revocación contra el acuerdo CGIEEG/015/2022 toda vez que como partido político se encontraría obligado a atender las medidas afirmativas establecidas en el acuerdo impugnado, que en su caso, se aplicarían en el próximo proceso electoral.

Por otra parte, como se dijo en el apartado 3.2, inciso d), del presente acuerdo, el ciudadano Raúl Luna Gallegos sí cuenta con la personería que ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto al existir registros en esta institución que lo acreditan con tal carácter.

3.6 Definitividad. Este requisito se surte en la especie, dado que, conforme a la ley electoral local, no procede ningún medio o recurso previo a través del cual pudiera ser combatido el acuerdo CGIEEG/015/2022, de manera que debe entenderse para los efectos de procedencia, como una determinación definitiva.

3.7 Síntesis de los agravios. De acuerdo con el contenido del escrito impugnativo, es posible agrupar en siete rubros principales los agravios vertidos por el Partido Acción Nacional, a saber:

- a) En primer término, refiere que no se dio cabal cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada dentro del expediente TEEG-JPDC-211/2021, al excederse en su cumplimiento, violando con ello el principio de legalidad.

- b) La medida afirmativa carece de un estudio que sustente su viabilidad, por lo que se basa en una apreciación subjetiva, sin la participación de actores políticos o de los grupos considerados en situación de vulnerabilidad.
- c) Ausencia de motivación y fundamentación, así como de argumentación reforzada que sustente la acción afirmativa, al carecer de elementos objetivos.
- d) La medida afirmativa no cumple con los requisitos de idoneidad y necesidad, vulnerando el principio de representatividad y de autodeterminación de los partidos políticos.
- e) No se justifica el por qué la medida afirmativa es en diputaciones de mayoría relativa.
- f) Incongruencia interna y externa.
- g) Vulneración al principio de proporcionalidad.

3.8. Método de estudio. Como cuestión previa, es importante referir que el recurso de revocación interpuesto se rige por el principio de estricto derecho, por lo que no procede la suplencia de la queja, por tanto, este Consejo General no puede complementar las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios cuando no se deduzcan claramente de los hechos expuestos, permitiéndosele únicamente conocer y resolver con base en aquellos argumentos expresamente planteados por quien promovió el recurso. Lo anterior guarda relación con la tesis de nuestro más Alto Tribunal que lleva por rubro: AGRAVIOS. PRINCIPIO DE ERICTO DERECHO⁵.

Mencionado lo anterior, se señala que el análisis de los agravios se realizará de forma conjunta, agrupando los que son coincidentes y los que resulten diferentes se harán en apartados independientes, sin que con esto se cause algún perjuicio al partido impugnante, pues lo relevante es que todos sus planteamientos sean revisados, según el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.⁶

3.9 Decisión. No asiste la razón, al partido político impugnante. De acuerdo con lo que se razona en las siguientes líneas, los agravios vertidos por el Partido Acción Nacional resultan infundados e inoperantes, por lo que, procede confirmar el acuerdo CGIEEG/015/2022.

a) Son **infundados**, los argumentos impugnativos relativos a la aseveración del partido político de que no se dio cabal cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada dentro del expediente TEEG-JPDC-211/2021, al excederse en su cumplimiento, con ello violando el principio de legalidad.

Se consideran **infundados**, toda vez que el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en acuerdo plenario de cumplimiento de sentencia, de fecha dieciséis de marzo, determinó el cumplimiento formal de la sentencia, sin que hiciera referencia a algún exceso en el cumplimiento de esta o transgresión de alguna disposición normativa, tal y como quedó asentado en dicho acuerdo que a la letra dice:

«Visto el oficio y el anexo de cuenta, quienes integran el Pleno acuerdan:

⁵Registro digital: 256180, consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/256180>

⁶ Consultable en Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6. En la página de internet: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=4/2000>.

Primero. ...

Segundo. Analizado el contenido del acuerdo, se tiene formalmente cumplida la sentencia dictada por este *Tribunal* dentro del juicio en que se actúa, por las siguientes razones...

(...)

Por tanto, se concluye que la sentencia del 22 de junio de 2021 ha sido formalmente cumplida.»

Así pues, del acuerdo plenario se identifica que la autoridad jurisdiccional tuvo por formalmente cumplida la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021, sin que hiciera referencia a un exceso en su cumplimiento o alguna transgresión de disposición normativa.

Además, en otro acuerdo plenario de fecha veintidós de marzo, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato lo reiteró en los siguientes términos:

«En primer término, cabe referir que aún y cuando en el rubro del acuerdo se menciona que se emite para dar cumplimiento a la referida sentencia, ello quedó satisfecho en el "punto 5" denominado "Cumplimiento a la resolución del TEEG", en el cual **la responsable no incurrió en exceso**, ya que declaró la procedencia de una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, sosteniendo la obligación de los partidos políticos y coaliciones de postular cuando menos una fórmula de candidaturas propietaria y suplente dentro de los primeros cuatro lugares de la lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional para el proceso electoral siguiente

(...)

Por otro lado, el hecho de que en el "punto 6" del acuerdo impugnado se haya emitido de manera adicional acciones afirmativas para distintos grupos en situación de vulnerabilidad como personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, ello **no constituye un exceso en el cumplimiento** de la sentencia, dado que el Consejo General cuenta con una amplia facultad reglamentaria que le permite emitir tales medidas sin que necesariamente dependan de una resolución del Tribunal para que pueda desplegarla.»⁷

De manera que son **infundados** los agravios expuestos en el sentido de que no se dio cabal cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de mérito, al excederse en su cumplimiento y con ello transgrediendo el principio de legalidad.

b) El agravio en que el partido político impugnante señala que la medida afirmativa carece de un estudio que sustente su viabilidad, por lo que se basa en una apreciación subjetiva, sin la participación de actores políticos o de los grupos considerados en situación de vulnerabilidad, también resulta **infundado**.

Ello, pues del marco normativo que regula el actuar de este Consejo General no se desprende que la emisión de alguna acción afirmativa esté sujeta a la realización de un estudio previo que sustente su viabilidad, como lo señala el partido impugnante. Es decir, la emisión de acciones afirmativas no está sujeta a un procedimiento establecido.

⁷ Consultable en la siguiente liga electrónica:
<http://teeg.gob.mx/estrados/2021/pleno/acuerdos/generales/TEEG%20JPDC-211-2021/01-230322-0930.PDF>

Contrario a ello, el Instituto de conformidad con los artículos 31 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, así como en los numerales 77, 78, 81 y 92 fracción II, de la ley electoral local, en su calidad de órgano constitucional autónomo cuenta con una facultad reglamentaria que le permite emitir acciones afirmativas. Esto es, el Instituto está facultado para implementar medidas con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen los derechos fundamentales de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-10257/2020, así como el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el expediente TEEG-JPDC-211/2021 al señalar que *«tratándose de los órganos constitucionales autónomos, como en el caso del Instituto, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro constitucional de su actuación tiene como fundamento una base propia»*.

Además, se encuentra obligado a garantizar el principio de igualdad contenido en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se desprende que está prohibida la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; artículos que además prevén 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**, lo cual acontece en el caso.

Derivado de lo anterior, es que este Consejo General en el considerando 6 del acuerdo impugnado, determinó emitir las acciones afirmativas en favor de las personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, para que alcancen el ejercicio pleno, de *iure* y de *facto*, de sus derechos políticos y electorales.

Además, es importante contextualizar que las acciones afirmativas son resultado de un largo proceso de luchas por garantizar los derechos políticos de grupos sociales o personas que están en situación de desigualdad o bajo discriminación estructural en México.

Por lo cual resulta palpable en nuestro contexto social la situación de desventaja que enfrentan las personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

Así, ante cuestiones tan evidentes como la marginación de la vida pública de los grupos vulnerables, en dichos casos se debe privilegiar la celeridad en la implementación de acciones afirmativas, a fin de iniciar la transformación social e incidir inmediatamente en la reversión de la invisibilidad o infravaloración de los grupos en situación de vulnerabilidad.

De manera que al no estar constreñidas a un procedimiento, las acciones afirmativas pueden ser expedidas en el ámbito de la facultad reglamentaria de este Instituto.

Finalmente, es necesario advertir que el acuerdo CGIEEG/015/2022 establece que las medidas afirmativas serán desarrolladas en los lineamientos que para tal efecto emita este Consejo General, del cual, forman parte las representaciones de los partidos políticos.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de la implementación de la acción afirmativa para personas de la comunidad LGBTTTIQ+ para las candidaturas a las diputaciones locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el estado de Quintana Roo para el proceso electoral local 2021-2022, en la que la Sala Regional Xalapa, en la resolución correspondiente al expediente SX-JDC-62/2022 en la que ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad de diversidad sexual para contender a los cargos de diputaciones locales, sin tomar en consideración para tal efecto de la existencia de un estudio previo a su emisión.

Por ende, no existe la obligación para las autoridades administrativas electorales de emitir acciones afirmativas basadas en análisis o estudios previos, sino que en el caso de este Instituto basta con la facultad reglamentaria que lo legitima para emitir dichas acciones, atendiendo además al imperativo constitucional, convencional y legal, que tienen todas las autoridades jurisdiccionales y administrativas de los Estados sobre la temática.

c) El agravio por el que el partido impugnante manifiesta ausencia de motivación y fundamentación, así como de argumentación reforzada que sustente la acción afirmativa, al carecer de elementos objetivos, son **infundados**, de conformidad con lo siguiente:

De las garantías del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con las establecidas en el artículo 16 se advierten los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica que todo acto de autoridad debe resguardar.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para considerar que los actos de molestia están apegados a la Constitución Federal, resulta necesario que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 16, esto es, que sean emitidos por escrito, por una autoridad competente y que se encuentren fundados y motivados.

En tanto que, respecto de los actos privativos, resulta necesario que se cumplan los requisitos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, esto es, que sean emitidos previo juicio seguido ante los tribunales establecidos, en los que se observen las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; siendo dichas formalidades aquellas que permitan a la parte afectada el conocimiento del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y expresar alegatos.

Así, los requisitos que deben contener los actos de autoridad son:

- Constar por escrito, es decir, que pueda ser mostrado gráficamente al destinatario, a fin de que pueda verificar si fue emitido o no por autoridad competente y si se encuentra o no fundamentado y motivado; además de que las atribuciones de las autoridades del Estado se materializan, precisamente, hasta que constan escritas;

- Provenir de autoridad competente, es decir, de aquella a la que corresponde su emisión, precisamente, porque así le faculta la normativa que rige su actuar, el cual debe ajustarse a la propia norma; y,
- Contener la adecuada fundamentación y motivación, que implica apoyar la determinación respectiva en razones legales, contenidas en la norma y explicar los motivos que conducen a su emisión, en el entendido de que, entre ambas exigencias, debe existir congruencia.

Ahora bien, del contenido del acuerdo impugnado permite advertir que la resolución combatida reúne los requisitos mencionados entre ellos, con la debida fundamentación y motivación.

Así, conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad que implique alguna molestia para los gobernados, debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, en el entendido de que lo primero es la cita precisa de las disposiciones legales aplicables al caso concreto y, lo segundo, la expresión de las razones o causas que se hubieren tenido en consideración para el pronunciamiento del acto combatido pero, además, debe existir congruencia entre los motivos expuestos y los preceptos aplicados.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN" publicada en el Apéndice 1917-2000, Tomo VI, jurisprudencia SCJN, Materia: común, Tesis: 204, Página: 166, Instancia: Segunda Sala, Tesis: jurisprudencia.

En este sentido, la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa.

En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección.

Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto impugnado, procederá su anulación; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección.

Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la sentencia serán diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto ilegal, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente.

Lo anterior encuentra apoyo además en la tesis de jurisprudencia de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR⁸.

Ahora bien, en el caso en estudio, no se desprende en modo alguno que el acto impugnado carezca de fundamentación y motivación, como erróneamente lo manifiesta la parte impugnante, así como tampoco que tenga una indebida fundamentación y motivación.

En efecto, basta tan solo recurrir a su contenido para que se desprenda de manera indubitable que dicha actuación contiene la adecuada fundamentación y motivación, que apoya la determinación respectiva en razones legales, contenidas en la norma y explica los motivos que conducen a su emisión, en el entendido de que, entre ambas exigencias, existe una adecuada congruencia, ya que se citan los preceptos normativos (convencionales, constitucionales y legales) que regulan, por una parte, la competencia de este Instituto para emitir acciones afirmativas a favor de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad; y, por la otra, la causa legal del procedimiento.

Es decir, del contenido del considerando 6 del acuerdo CGIEEG/015/2022, se advierten las disposiciones constitucionales, convencionales y legales en las que se sustenta la determinación; así como los razonamientos lógico-jurídicos que llevan a la adopción de la medida afirmativa, dado que en el caso de las personas en condiciones de discapacidad, se señaló que el numeral 29 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006*, establece que los Estados Partes deben garantizar al grupo vulnerable referido los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones, lo que conlleva la posibilidad de ser electos para un cargo de elección popular.

Además, se hizo referencia a precedentes jurisdiccionales como la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1282/2019, en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que, de diversos

⁸ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170307>

instrumentos internacionales deriva la obligación del Estado Mexicano de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las personas en condiciones de discapacidad el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como el derecho a la participación, de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

Por otra parte, en el considerando 6 del acuerdo impugnado, se estableció que la participación de las personas afromexicanas como candidatas a un cargo de elección popular tiene un fin constitucional legítimo, ya que deriva de los compromisos convencionales contraídos por el Estado Mexicano a través de la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, en la que se procura la maximización del ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votadas. Además, se razonó que la medida afirmativa garantiza un piso mínimo de acceso a candidaturas, al propiciar condiciones de igualdad con los demás grupos sociales.

Asimismo, respecto de la medida afirmativa de las personas de la diversidad sexual, contrario a lo manifestado por el partido impugnante, el acuerdo se sustenta en diversos instrumentos internacionales en los que se reconoce, garantiza, protege y promueve el derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género, junto con el derecho a la no discriminación por orientación sexual, entre otros.

Además, se hizo referencia a precedentes jurisdiccionales como la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-304/2018, en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció 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; y consideró que 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 igual manera, se señaló que la Sala Superior citó que en numerosas sentencias de tribunales constitucionales de diferentes países se ha manifestado la necesidad no sólo de reconocer que personas cuya orientación sexual, identidad de género o sexo no coincidan con aquel que les fue asignado al momento de nacer, tienen no sólo el derecho de elegir aquel con el cual se sientan plenamente identificado, sino que es deber reconocer y garantizar ese derecho por el Estado y tutelarla, de forma tal que, permita potenciar el ejercicio de sus derechos humanos.

Además, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de todas las autoridades hacer que se respeten los derechos humanos, entre ellos, el de la igualdad, siendo el objetivo que persigue la medida afirmativa implementada.

Por otra parte, respecto del incumplimiento con la **motivación reforzada**, la cual, según el agravio formulado por la parte impugnante, este Instituto debió cumplir en la implementación de la acción afirmativa, se debe precisar lo siguiente:

Respecto de la obligación de expresar una motivación reforzada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente, que ni el legislador, ni por ende las autoridades administrativas emisoras de normas generales, están obligados a precisar las razones o circunstancias especiales que se tomó en consideración para expedir una ley, dado que el requisito de motivación se satisface cuando ésta se refiere a situaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En efecto, la fundamentación y motivación de los actos se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere a las autoridades emisoras de aquellos (fundamentación) y, cuando las normas que se emite se refieren a relaciones que se reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

Por tanto, no es necesario que todas y cada una de las disposiciones que integran las normas deban ser materia de una motivación específica.

Es sustento de lo anterior, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 181-186, enero-junio de 1986, Primera Parte, página 239, bajo el rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

En relación con la motivación particular de los actos legislativos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que puede ser de dos tipos, a saber: ordinaria y reforzada.

La reforzada se actualiza cuando se emiten actos o normas en donde puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante, desde el punto de vista constitucional, por lo que es indispensable que el legislador razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

Tratándose de actos legislativos, es necesaria una motivación reforzada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que, eventualmente, pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

En estos casos, el legislador debe ponderar los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y,
- b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los cuales el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. En estos casos, la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

Los razonamientos reseñados se encuentran en la jurisprudencia P./J. 120/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de

2009, página 1255, de rubro MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS⁹.

En este sentido, a consideración de este Instituto, tratándose de la implementación de acciones afirmativas, la motivación está inmersa en el fin perseguido por la medida, que es superar la discriminación que históricamente han tenido los grupos en situación de vulnerabilidad destinatarios de las acciones afirmativas.

Luego entonces, este Instituto no está obligado a razonar o explicar, de manera reforzada, el por qué se crea dicha medida afirmativa, porque se trata de una situación que se reclama ser jurídicamente regulada, al existir el deber de toda autoridad, en el ámbito de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, conforme a lo establecido en el artículo 1° de la Ley Suprema de la Nación.

Es decir, no recae sobre este Instituto un deber de motivación reforzada respecto de la implementación de acciones afirmativas dado que, como quedó asentado con antelación, la exigencia de motivación de los actos de las autoridades supone explicar las razones que sustentan una decisión gubernamental o de los órganos constitucionales y la corrección de dichas razones en términos del parámetro de regularidad correspondiente.

También hay que señalar que el referido deber de motivación debe ser acorde a la naturaleza y al objeto del acto que se busca soportar, por lo que no es exigible el mismo grado de justificación respecto de actuaciones sustancialmente diferentes.

En ese sentido, lo ordinario es que en la motivación de actos de naturaleza discrecional se reconozca la existencia de un margen amplio de apreciación de la autoridad encargada de la emisión de la decisión. Esto, a su vez, implica que el estándar de motivación que le es exigible es de razonabilidad.

En efecto, cuando la discrecionalidad administrativa requiera de un juicio de carácter apreciativo, la exigencia constitucional de motivación debe ser cumplida, conforme a un criterio de razonabilidad, que supone una adecuación y consistencia entre lo decidido y los hechos del caso o la naturaleza de la problemática correspondiente.

En ese sentido, lo procedente en estos supuestos es que el control judicial se limite, en su caso, a corregir procedimientos ilógicos, abusivos, irrazonables o arbitrarios (escrutinio débil), al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen máximas de experiencia que hagan razonable lo decidido.

Asimismo, a partir de un estándar de razonabilidad de la motivación, se observa que la decisión adoptada y su justificación también son suficientes ya que la implementación de la medida afirmativa no afecta los derechos de participación de los partidos políticos interesados en participar en la elección próxima.

En síntesis, se desprende que este Instituto cuenta con las facultades para implementar acciones afirmativas a favor de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, tal como lo reconoció la sentencia del propio Tribunal

⁹ Consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165745>

Estatal Electoral de Guanajuato, de fecha veintidós de junio de dos mil veintiuno, en el expediente TEEG-JPDC-211/2021.

No se omite referir que si bien es cierto, que dicha atribución debe ejercerse de forma reglada y sujeto al control de motivación de los actos (principio de legalidad); sin embargo, el estándar es de razonabilidad y, en este caso, como ya se explicó, la decisión adoptada por este Instituto en cuanto a la implementación de la acción afirmativa multimencionada no es ilógica o arbitraria, sino que se sustentan en una motivación suficiente y razonable en los términos ya expuestos.

Por todo lo anterior, es que se consideran como infundados los agravios planteados.

d) El partido político aduce que la medida afirmativa no cumple con los requisitos de idoneidad y necesidad, vulnerando el principio de representatividad y de autodeterminación de los partidos políticos.

Contrario a lo sostenido por el recurrente, la medida afirmativa cumple con los requisitos de idoneidad y necesidad.

La medida afirmativa implementada por este Consejo General resulta idónea, dado que permite la participación en igualdad de condiciones de los grupos vulnerables, reduciendo así la brecha histórica de desigualdad, posibilitando que dichos grupos vulnerables alcancen de manera efectiva una curul en el Congreso del Estado. Con dicha medida se logra disminuir la discriminación.

Además, la acción afirmativa aprobada constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización surge de un mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversos tratados de los cuales el Estado mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación, y con ello posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública, como en el caso concierne, que se trata de una medida tendente a garantizar el acceso, postulación y ejercicio de la función representativa de la población en el Congreso del Estado.

Asimismo, la medida es necesaria porque se ajusta al logro del objetivo legítimo perseguido, es decir, el permitir la participación de los grupos vulnerables en la postulación de candidaturas a un cargo de elección popular, sin que con ello se transgreda el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que a pesar de que una postulación de partido sea resultado de un proceso de democracia interna, el partido se verá en la necesidad de sustituirla si es necesario para cumplir con las medidas afirmativas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad. De esta forma, la observancia de dichas medidas afirmativas supone un deber de los partidos que regula su actuación, en tanto se encamina a asegurar la igualdad sustancial y la no discriminación en la postulación de candidaturas, y por tanto forma parte de la normativa que rige la vida interna de los partidos y vincula a todas sus instancias y autoridades internas. Por ello, no se contrapone la observancia de las medidas afirmativas con el principio de autoorganización política.

Así, las medidas afirmativas implican, por un lado, un principio que rige los procesos internos de selección de candidaturas y, por el otro, un principio que puede llegar a incidir en el derecho de las y los militantes a ser registrados en una candidatura, esto es, una incidencia en la autoorganización partidista, entendida como el derecho de la asociación de ciudadanas y ciudadanos organizados políticamente en un partido político a definir libremente las condiciones para obtener la postulación respectiva y a otorgar la postulación conforme a esas condiciones.

Lo anterior, considerando que la definición de los procedimientos y requisitos para la selección de las y los precandidatos y candidatos de partido a cargos de elección popular es un aspecto que forma parte de los asuntos internos de los partidos políticos, mismos que se definirán de conformidad con sus reglas internas, y por lo tanto en atención a su principio de autoorganización.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-21/2021, señaló que es obligación de los partidos políticos el permitir la participación política, en condiciones de igualdad, de los grupos en situación de vulnerabilidad.

«Si bien las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos del marco normativo aplicable, lo cierto es que constitucional, convencional y legalmente, los partidos políticos están obligados a garantizar que personas pertenecientes a grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados -y por tanto en situación de vulnerabilidad- accedan efectivamente y en condiciones de igualdad a sus derechos de participación política.»¹⁰

De ahí la idoneidad y necesidad de emitir la acción afirmativa, que estriba en potenciar la participación político-electoral de los grupos vulnerables.

Por lo anterior, es que resultan **infundados** los argumentos que formula el partido político porque, en observancia al principio de autoorganización y autodeterminación, queda en el ámbito de los partidos la definición de los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas.

e) El agravio relativo a que no se justifica por qué la medida afirmativa es en diputaciones de mayoría relativa es **infundado.**

Lo anterior debido a que esta vía aumenta la posibilidad de que las personas postuladas, en atención a la medida afirmativa implementada por este Consejo General, alcancen el triunfo y con ello den representatividad a los tres grupos objeto de la medida afirmativa.

Tomando como referencia la distribución de las diputaciones de representación proporcional que realizó este Consejo General en el pasado proceso electoral¹¹, se puede identificar que la distribución de las catorce curules se dio entre cuatro partidos, de los cuales uno alcanzó una curul, otro dos, otro cuatro y otro siete. Por lo cual, partiendo de dicho antecedente, las posibilidades de que los tres grupos a los que está dirigida la medida afirmativa estuvieran representados en el Congreso del Estado se reduciría considerablemente, pues en la asignación se contempla a los mejores perdedores.

¹⁰ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021>

¹¹ Acuerdo CGIEEG/303/2021, visible en <https://www.ieeg.mx/documentos/210721-extra-acuerdo-303-pdf/>

Así, el hecho de que la medida afirmativa sea en las diputaciones de mayoría relativa posibilita que los tres grupos alcancen curules y con ello, lleven al Congreso del Estado, el sentir y la visión de dichos grupos históricamente discriminados a la sociedad.

Sumado a ello, dado que las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa reciben financiamiento público para realizar campaña electoral —lo cual no acontece con las diputaciones por el principio de representación proporcional— permitiría visibilizar ante la población en general a dichos grupos, y con ello se favorecería al enriquecimiento ideológico y político de nuestro Estado.

Por lo anterior, es que resultan infundados los agravios señalados por el partido político recurrente.

f) Son inoperantes los argumentos impugnativos relativos a que el acuerdo CGIEEG/015/2022 adolece de incongruencia interna y externa.

El recurrente aduce la falta de congruencia interna y externa del acuerdo impugnado, lo anterior ya que precisa que lo siguiente:

Refiere que es incongruente en su parte externa, en virtud de que el acuerdo segundo establece que “Se considera procedente la acción afirmativa”, siendo que no se advierte que se hubiere puesto a consideración del Consejo General una solicitud sobre la expedición de acciones afirmativas sobre el punto cuestionado. Precisa que lo que se estableció en el orden del día se trataba de un acuerdo que daría cumplimiento a la sentencia TEEG-JPDC-211/2021, por lo que al no desprenderse de esa sentencia lo razonado en el considerando 6 y acuerdo segundo, se incurre en incongruencia externa.

Aunado a lo anterior, señala que el acuerdo es incongruente en su parte interna, en virtud de que en el proemio se hace referencia al contenido del acuerdo, introduciendo en el considerando 6 y acuerdo segundo una cuestión ajena a la materia del acuerdo.

Al respecto debe señalarse que resulta inoperante el agravio del recurrente, toda vez que las acciones afirmativas contenidas en el considerando 6 fueron emitidas en base a la facultad reglamentaria que tiene esta autoridad electoral, esto es, dentro de la esfera de atribuciones con las que cuenta para emitir lineamientos y reglamentos, por lo que no es necesario que exista una vinculación con la litis establecida en materia de acciones afirmativas de diputación migrante establecida por el Tribunal.

Por ende, existe una congruencia externa en el considerando 6 del acuerdo impugnado máxime que el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en su acuerdo plenario de fecha veintidós de marzo, dentro el expediente TEEG-JPDC-211/2021, precisó lo siguiente:

«Por otro lado, el hecho de que en el “punto 6” del acuerdo impugnado se haya emitido de manera adicional acciones afirmativas para distintos grupos en situación de vulnerabilidad como personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, ello no constituye un exceso en el cumplimiento de la sentencia, dado que el Consejo General cuenta con una amplia facultad reglamentaria que le permite emitir tales medidas sin que necesariamente dependan de una resolución del Tribunal para que pueda desplegarla.»

En esta misma tesitura, contrario a la señalado por el recurrente, el considerando 6 del acuerdo materia del recurso guarda congruencia interna, pues existe una armonía y vinculación entre el considerando 6 con el punto de acuerdo segundo, esto es, en el considerando 6 se desarrollan las acciones afirmativas para distintos grupos en situación de vulnerabilidad como personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual siendo que en el punto de acuerdo segundo se valida su procedencia haciendo alusión directa al considerando de referencia.

Por lo tanto, dicha circunstancia supera la denominación misma del acuerdo, máxime que dichas acciones afirmativas fueron emitidas en base a su facultad reglamentaria que le confiere la ley electoral local a este Instituto.

g) Son infundados e inoperantes los planteamientos de la parte impugnante respecto a la presunta vulneración al principio de proporcionalidad de las acciones afirmativas implementadas por este Instituto, conforme a los siguientes argumentos.

Carece de toda razón y sentido los agravios consistentes en la supuesta transgresión al principio de proporcionalidad, consistente en la existencia de un equilibrio entre las medidas implementadas con la acción y los resultados por conseguir, en el presente caso en la conformación del Congreso del Estado de Guanajuato con la incorporación de candidaturas de extracción de grupos en situación de vulnerabilidad bajo el principio de mayoría relativa.

Lo anterior debido a que el acuerdo controvertido únicamente modula la forma en que se habrá de incorporar la fuerza conformada por personas pertenecientes de grupos en situación de vulnerabilidad cuando menos en tres fórmulas de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas pertenecientes a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad, esto es, a personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, en los distritos electorales con porcentaje de votación más alto, conforme a los resultados definitivos del proceso electoral inmediato anterior.

Sobre lo anterior, conviene recordar el emblemático Caso Yatama Vs. Nicaragua¹², la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que conforme con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹³, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Así se tiene que, la obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran las personas pertenecientes de ciertos sectores o grupos sociales.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos, dado que, no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

¹² https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

¹³ <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Así, los Estados Parte pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa; los cuales deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, «Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia», para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de grupos en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades discriminadas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

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

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017¹⁴, consideró que las acciones afirmativas aluden a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social.

Aunado a lo anterior, conllevan la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos política-electorales de los grupos vulnerables, con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1° y 4° constitucionales.

Sobre lo anterior, no se debe olvidar que la media afirmativa implementada tiene como finalidad proteger a las personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, de manera que de conformidad con el artículo 1° constitucional, no deben someterse a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas basadas en categorías sospechosas, siempre y cuando estén encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos, tal y como ocurre en el caso en tratamiento.

Así, la acción afirmativa que se impugna en esta vía responde a un problema de discriminación estructural y generalizada de los grupos en situación de vulnerabilidad, con el fin de garantizar la representación política a través de la

¹⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541708&fecha=22/10/2018&print=true

postulación en los cargos de elección popular en aras de lograr la integración de los órganos de representación popular.

De manera que, con la acción afirmativa implementada por este Instituto se persigue un fin no sólo constitucionalmente válido, **sino constitucionalmente exigido**, porque ello disminuye la brecha de discriminación estructural que en materia político-electoral han sufrido las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad a los que está dirigida dicha medida positiva.

Lo anterior porque esta autoridad electoral local parte de la premisa de alcanzar un mínimo de representatividad tanto en la postulación de cargos de diputaciones por el principio de mayoría relativa, a partir de que los partidos políticos postulen en elección de diputaciones locales en el proceso electoral local siguiente, cuando menos tres fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes, integrada por personas pertenecientes a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad, esto es, a personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, en los distritos electorales con porcentaje de votación más alto, conforme a los resultados definitivos del proceso electoral inmediato anterior.

Lo anterior tomando en consideración que en la actualidad las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad no alcanzan porcentajes de representación significativo, esto es, una participación real y efectiva, de ahí que la medida implementada permitirá una mayor representatividad de los grupos históricamente discriminados.

Así, la acción afirmativa adoptada por este Instituto en el considerando 6 del acuerdo impugnado, si bien puede incidir en otros principios democráticos y fundamentales como el pluralismo ideológico, la autodeterminación de los partidos, la estrategia política y los derechos de la militancia, lo cierto es que, resulta acorde con la obligación del Estado de reconocer a las personas integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Lo cual es acorde con las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en el derecho internacional de estimular por todos los medios posibles la participación de las poblaciones marginadas en las instituciones electivas.

En este tenor, la acción afirmativa combatida cumple con la finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a otros principios democráticos y fundamentales de los partidos y la militancia, así como tampoco con el principio de proporcionalidad en los términos argüidos por la parte impugnante; es decir, no se trata de una medida arbitraria dado que se encuentra justificado constitucionalmente pues tiene una finalidad acorde con los principios de un estado democrático de derecho y es adecuado para alcanzar el fin. Por tanto, la medida afirmativa a favor de las personas pertenecientes a los grupos de vulnerabilidad mencionados responde a la finalidad de alcanzar la representación política.

Ahora bien, no existe violación al principio de certeza como lo pretende hacer valer el recurrente, al señalar que las tres fórmulas podrán ser integradas por cualquiera de los grupos de vulnerabilidad, lo que traería aparejado la sobre representación y subrepresentación de dichos grupos, ya que en el acuerdo de mérito en su considerando 6 estableció de manera expresa que la regulación de la acción afirmativa, será desarrollada en los lineamientos correspondientes que para tal

efecto emita este Consejo General en el momento oportuno, mismos que contribuirán a dar certeza a la ciudadanía y partidos políticos. Por lo cual deviene **infundado** el agravio en cita.

4. PUNTO RESOLUTIVO.

ÚNICO. Se confirma el acuerdo CGIEEG/015/2022 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en sesión extraordinaria del ocho de marzo, mediante el cual se dio cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-211/2021 y se emitieron acciones afirmativas en favor de las personas en condiciones de discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

Notifíquese personalmente con copia certificada de la presente resolución al partido político recurrente; por oficio al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato; y por estrados.

La presente resolución se aprobó por mayoría de votos de las consejeras electorales, Brenda Canchola Elizarraraz y María Concepción Esther Aboites Sámano, así como de los consejeros electorales Antonio Ortiz Hernández y Luis Gabriel Mota, quien anunció voto razonado; y voto en contra de las consejeras electorales Beatriz Tovar Guerrero, Nora Maricela García Huitrón y Sandra Liliana Prieto de León, quienes anunciaron voto particular; que integran el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, y con apoyo en lo previsto por los artículos 93, fracción IV, y 98, fracción VII, de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, la firman la presidenta del Consejo General y la secretaria ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Conste.

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS GABRIEL MOTA CON RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVOCACION PROMOVIDO POR RAÚL LUNA GALLEGOS REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL ACUERDO CGIEEG/015/2022, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEEG-REV-03/2022.

Con fundamento en el párrafo tercero del artículo 58 del Reglamento de Sesiones de Órganos Colegiados del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, respetuosamente me permito formular voto razonado con respecto a la resolución emitida dentro del recurso de revocación identificado como 01/2022-REV-CG discutido y aprobado en sesión de Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato el veintiséis de mayo de dos mil veintidós, con la finalidad de agregar a la referida resolución diversos razonamientos que fortalezcan su argumentación, así como sustentar el sentido de mi voto a favor.

PRIMERO.- Estamos ante un acatamiento de sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato que ordenó a este Consejo General pronunciarse respecto al fondo del recurso de revocación promovido para impugnar las acciones afirmativas aprobadas en el acuerdo CGIEEG/015/2022 en pro de diversos grupos históricamente desfavorecidos como son las personas con discapacidad, afroamericanas y de la diversidad sexual en la postulación de candidaturas a la máxima tribuna de representación popular de nuestro estado.

Por supuesto que acato la sentencia en sus términos, al ser mi obligación como consejero electoral y como oportunidad de refrendar los argumentos del por qué debe este organismo electoral, emitir medidas afirmativas usando su facultad reglamentaria que ya ha sido confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, adolece de un recurso efectivo para impugnar los actos jurídicos emanados de este Consejo General, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, por ejemplo, los partidos políticos nacionales cuentan con el Recurso de Apelación para impugnar los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Nacional Electoral. Por lo que es un área de oportunidad para que el legislador local pueda adicionar en la ley un recurso efectivo que evite este ir y venir de impugnaciones que al final no ha permitido que la autoridad jurisdiccional se pronuncie de fondo en este asunto o en otros.

El hecho de que la ley comicial no contemple un recurso efectivo contraviene el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual dispone que, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes.

Necesitamos que nuestra legislación tenga un recurso efectivo, sencillo y rápido que permita entrar al estudio de los actos jurídicos emanados por este Consejo General y que no se encuentran previstos en los limitados supuestos del recurso de revisión.

SEGUNDO.- En relación con los agravios que se esgrimen por el recurrente que particularmente versan sobre:

- Exceso en el cumplimiento de la sentencia
- Ausencia de motivación y fundamentación
- Incongruencia interna y externa
- Vulneración a los principios de autoorganización y autodeterminación

Viene a mi memoria que estos razonamientos de descontento ante la aplicación de medidas afirmativas ya lo han vivido nuestra democracia mexicana en la piel del Instituto Nacional Electoral.

La autoridad electoral nacional, en su sesión de 15 de enero de 2021, tuvo una intensa discusión antes de aprobar el acuerdo INE/CG18/2021, por el que se dispusieron acciones afirmativas, al igual que nosotros, para personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

Citaré sólo una frase representativa del interesante debate en dicha sesión del INE:

“...Vulnera de forma grave la autodeterminación y organización de los partidos políticos, llevando a este Consejo General a improvisar la imposición desproporcionada de cuotas sin mayores razonamientos y justificaciones, violentando con esto sin lugar a dudas el principio de certeza, toda vez que la gran mayoría de los partidos políticos estamos por concluir los procesos internos de selección de candidaturas con base en las convocatorias y reglas que previamente se han publicado y hecho del conocimiento de nuestros militantes y la sociedad en general... A nuestro juicio la resolución que acordó el Tribunal Electoral en la materia a discusión resultó en una extralimitación que afecta directamente a la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos en la postulación de sus candidatos... Queremos dejar claro, se está abriendo a la puerta un verdadero desorden político, convirtiéndose en un abuso y/o exceso en el uso de las acciones afirmativas que rompe con los términos democráticos en la vida interna de los partidos políticos, convirtiéndose en imposiciones para estos, que delimitan cada vez más la libertad de postulación de sus candidatos.”¹.

¹ Intervención del C. representante del Partido Acción Nacional, Maestro Víctor Hugo Sondón Saavedra visible en páginas de la 87 a la 90 del acta de la sesión del 15 de enero de 2021.
[https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-
flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118017/CGex202101-15-
Acta.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-
flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118017/CGex202101-15-
Acta.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Evidentemente el acuerdo del Instituto Nacional Electoral fue impugnado por la mayoría de los actores políticos, cuyos agravios fueron básicamente los mismos de los que hoy estamos razonando.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue contundente al declarar infundados los agravios, mediante su sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, esgrimiendo que la autoridad administrativa electoral nacional no violó los principios de certeza y seguridad jurídica, de igual forma tampoco violentó los principios de autodeterminación y autoorganización, ya que las medidas implementadas sí armonizan esos principios puesto que no se impide que los partidos seleccionen de manera libre sus candidaturas.

Si bien las autoridades electorales solo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en términos del marco aplicable, lo cierto es que constitucional, convencional y legalmente, los partidos están obligados a garantizar que personas pertenecientes a grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados, y por tanto en situación de vulnerabilidad, accedan efectivamente y en condiciones de igualdad a sus derechos de participación política.

La Sala Superior también declaró infundado el exceso en el cumplimiento de la sentencia, ya que las medidas establecidas tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar candidaturas acordes a los fines constitucionalmente previstos, en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

La Sala Superior concluyó que las medidas impugnadas de modo alguno son excesivas en términos de compensar la desigualdad histórica de los grupos en cuestión. Y más bien, las consideró como el piso mínimo a partir del cual deberán evolucionar progresivamente. El exceso está en la subrepresentación que ha caracterizado a los espacios de deliberación y toma de decisiones.

Creo firmemente, que los partidos políticos no deberían preocuparse por la implementación de las mediadas afirmativas aprobadas por este Instituto, al contrario, podrán aprovechar la oportunidad para dar a conocer a la ciudadanía el compromiso que tienen en este tema aprovechando que, sin lugar a duda, dentro de sus amplias militancias y simpatías, hay cuadros que pertenecen a estos grupos y que comenzarán a ser visibilizados y a ser parte de la toma de decisiones de gobierno.

Sé que siempre han mostrado su gran disposición de apoyar la implementación de este tipo de medidas y por lo mismo estarán dispuestos a cumplirlas por el bien de nuestra sociedad. El derecho a ser votado con "V" es una realidad, permitiendo que el ser botado con "B" quede en la historia no democrática de nuestra sociedad.

TERCERO.- Adriana Medina Espino, especialista de género, en su libro titulado *"La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad"* publicado por la Cámara de Diputados, refiere que las políticas de equidad se basan en el

reconocimiento de la necesidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal -acciones afirmativas-, a fin de acelerar la igualdad de *facto* entre hombres y mujeres.

Refiere que, atender el problema estructural requiere de la puesta en marcha de medidas y mecanismos concretos que aseguren la participación equilibrada en los espacios de adopción de decisiones.

Con lo anterior, pretendo contextualizar que para potenciar los derechos de las mujeres no se ocuparon estudios profundos ni preguntarles si querían acceder al ejercicio de los cargos públicos, no hubo qué consultarles porque desde hace décadas desde las calles, las plazas, la academia y opiniones en medios, corrieron ríos de tinta y lamentablemente de sangre al ser reprimidas, en la exigencia de una verdadera apertura democrática, para hacer que la voluntad política del régimen aceptara de una vez y por todas, su derecho a votar y ser votadas. La Sala Superior no ha referido que para la adopción de medidas afirmativas sea necesario un previo estudio y análisis. Al contrario, ha adoptado primero las medidas afirmativas y posteriormente la realización de estudios respecto de su efectividad y operatividad.

No hay que errar, las cuotas en su momento y la paridad de género luego, se debe continuar en su consolidación ya no hay marcha atrás, ni un paso siquiera. Luego entonces, ¿Por qué las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual deben esperar otras épocas para que se les reconozca sus derechos de ser votadas? Llegó la hora de que accedan si así lo decide el electorado, al poder legislativo local, ya en el PEF 2021 sucedió este escenario para la elección de diputaciones federales.

Esta autoridad está obligada a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y no debe ser un proceso lento, tardío y burocrático con estudios y análisis que ni la ley ni la jurisprudencia exigen. Debemos acelerar el paso para garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, tal como lo dispone el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Máxime que, desde el primer semestre de 2022 los partidos políticos tendrán todo el tiempo necesario para adecuar sus estructuras y generar las condiciones que permitan a su militancia, que pertenezca a estos grupos, postularse a una candidatura de diputación local.

CUARTO.- Las acciones afirmativas no son una moda, ni una puntada. No se trata de quedar bien con los grupos históricamente desfavorecidos o con las nomenclaturas del poder político. Creo que uno de mis deberes es pugnar porque se materialice y generalice, el derecho a ser votada cualquier persona en goce de sus derechos políticos. Las injusticias no se resuelven con injusticias.

Con la experiencia de los resultados obtenidos en la elección de diputaciones federales en 2021, quedó claro que no se abrió la puerta a un desorden político, y

que la autoridad electoral no abusó o se excedió en el uso de sus atribuciones al implementar acciones afirmativas, al contrario, se dio un paso en el compromiso con la democracia plural y en garantizar el acceso al poder público de todos los grupos minoritarios que componen nuestra sociedad. Y el IEEG también lo ha dado y lo seguirá haciendo.

QUINTO.-Quisiera agregar que las medidas afirmativas implementadas por este Consejo General superan con facilidad el *test de proporcionalidad* y sus subprincipios de Idoneidad, Necesidad y Proporcionalidad.

Este test de proporcionalidad ha sido utilizado para limitar la intervención legislativa en las restricciones que se hacen a los derechos humanos; teniendo como resultado determinar si una medida se encuentra o no justificada conforme dichos elementos y por ende si es o no constitucional.²

Me explico y utilizando las definiciones propuestas por Carlos Bernal Pulido en su libro titulado *El Principio de proporcionalidad*:

El subprincipio de **Idoneidad** implica que toda afectación en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo: en el caso que nos ocupa, la adopción de medidas afirmativas resulta una medida idónea en atención a que el fin que se persigue es que los grupos históricamente desfavorecidos e invisibilizados tengan una representación en el Congreso del estado, por lo que guarda un fin constitucionalmente legítimo.

El subprincipio de **Necesidad**, implica que toda medida de intervención a los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten, por lo menos, la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. En esta tesitura, la acción afirmativa que aprobó este Consejo General no resulta gravosa y por lo tanto cumple con este principio ya que la postulación es únicamente en tres fórmulas de candidaturas para cualquiera perteneciente a los grupos en situación de vulnerabilidad que se están contemplando.

Y el subprincipio de **Proporcionalidad**, implica evaluar cuál de los intereses en conflicto tiene mayor peso en el caso concreto, es decir, que las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general. Sin lugar a duda mediante la acción afirmativa implementada se potencia el derecho a ser votado de estos grupos en situación de vulnerabilidad y no conculcan el derecho a ser votado del resto de la sociedad al tratarse de una medida de carácter temporal.

² Aguilar Sánchez, José Antonio, *Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México*, 2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, ningún otro derecho humano se ve afectado por lo que, en atención a los tres subprincipios mencionados, la medida supera *el test de proporcionalidad* y por lo tanto se tiene la garantía de que la medida es conforme a la Constitución y se encuentra completamente justificada.

SEXTO.- Traigo a colación la argumentación de la magistrada Mónica Soto, quien expone que “por encima de las diferencias biológicas y culturales, la democracia incluyente es un espacio propicio para que la participación descriptiva allane el camino hacia la conformación verdaderamente plural de los órganos colegiados de representación popular, no tan solo en el aspecto ideológico sino también la diversidad de sus integrantes, lo que haría factible que las personas provenientes de grupos sociales minoritarios y en desventaja, también participen en la toma de decisiones”.

Debemos ponernos del lado de la justicia, mujeres, migrantes, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, comunidad de la diversidad sexual y personas con discapacidad deben tener un real y efectivo derecho a ser votadas bajo las reglas evidentemente de cada instituto político que les postule.

Todas esas personas son mexicanas, guanajuatenses, pagan impuestos y seguramente, más de una, querrá representar al electorado de la demarcación territorial en la que desarrollan su vida y profesiones.

En consecuencia, formulo el presente voto razonado, mediante el cual se agregan diversas consideraciones en pro de fortalecer la argumentación, así como tener la oportunidad de dar a conocer, a cualquier persona interesada, el razonamiento que sustenta mi voto a favor.

CONSEJERO ELECTORAL



LUIS GABRIEL MOTA

VOTO PARTICULAR

QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL BEATRIZ TOVAR GUERRERO, EN RELACIÓN CON PUNTO IV DEL ORDEN DEL DÍA RELATIVO A LA “PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO, DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN RECAÍDO AL RECURSO DE REVOCACIÓN PROMOVIDO POR RAÚL LUNA GALLEGOS, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL ACUERDO CGIEEG/015/2022, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEEG-REV-03/2022”, APROBADO EN LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTIDOS

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en sesión extraordinaria urgente celebrada el veintiséis de mayo de dos mil veintidós, aprobó, por mayoría de cuatro votos, la resolución del recurso de revocación interpuesto en contra del acuerdo CGIEEG/015/2022 dictado por este Consejo General.

Con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 93 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, así como lo señalado en el artículo 6, fracción XII del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, y lo previsto en el primer párrafo del artículo 58 del Reglamento de sesiones de órganos colegiados del Instituto, emito un **VOTO PARTICULAR**, a la luz de los siguientes argumentos.

En primer lugar, es preciso mencionar que en mi opinión esta controversia jurídica tiene como error de origen la aprobación del acuerdo CGIEEG/015/2022, pues por un lado, en cumplimiento a la resolución del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato este Consejo General emitió acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante y por otro, se aprobaron medidas afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, esto sin llevar a cabo un estudio y consulta previa, tal y como sucedió con el tema migrante; inobservando, entre otros, los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas afirmativas.

Si bien es cierto la suscrita voté a favor del acuerdo materia de la impugnación, también es cierto que el recurso de revocación tiene como finalidad garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral, motivo por el cual, considero la resolución de este recurso como una oportunidad para encauzar lo ya aprobado por este Consejo General y garantizar a los grupos históricamente discriminados un acceso efectivo a sus derechos político-electorales de manera sostenida y progresiva, a través de medidas afirmativas sustentadas en un estudio y consulta, que nos permita escuchar de viva voz las necesidades y retos a los que se enfrentan estas personas en el ejercicio de sus derechos políticos electorales.

En la resolución de mérito se argumenta que no existe la obligación para las autoridades administrativas electorales de emitir acciones afirmativas basadas en análisis o estudios previos, sino que en el caso de este Instituto basta con la facultad reglamentaria que lo legitima para emitir dichas acciones, atendiendo además al imperativo constitucional, convencional y legal, que tienen todas las autoridades jurisdiccionales y administrativas de los Estados sobre la temática.

Al respecto, debe precisarse que hablar de acciones afirmativas, necesariamente nos lleva a hablar sobre el reconocimiento de la igualdad como eje rector, no solo de un sistema democrático sino también como el pilar de toda una sociedad, en donde todas las personas tengan acceso integral a sus derechos, respetando el pluralismo, la diversidad y sin discriminación.

Las instituciones electorales en cumplimiento de sus deberes, en atención a sus atribuciones constitucionales y con el fin de garantizar los principios rectores de la función electoral¹ han encontrado en las acciones afirmativas una herramienta para tratar de garantizar la igualdad en la representación política, estableciendo nuevas reglas para fomentar la participación política de los distintos grupos históricamente discriminados y estos puedan contender en igualdad de condiciones. No obstante, establecer nuevas reglas

¹ El artículo 6º fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades electorales en su funcionamiento se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.



implica hacer estudios y diseñarlas a partir de experiencias, datos y resultados, tomando siempre en cuenta la interseccionalidad².

El artículo 15 septimus de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, define las acciones afirmativas como “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad”.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el Catálogo de medidas para la igualdad del Consejo Nacional para Erradicar y Prevenir la Discriminación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, las acciones afirmativas son denominadas también como medidas especiales y sus características principales son:

- Ser temporales,
- Ser legítimas y
- Ser justas y proporcionales a la situación que se requiere mediar

Por lo anterior, requieren de una ruta y diseño particular en función de las necesidades y las personas a quienes serán aplicables, por lo que dicho Catálogo refiere que los órganos de vigilancia de tratados señalan que las autoridades que asuman acciones afirmativas deben atender sus características (temporales, legítimas, justas y proporcionales) para con ello poder definir de manera muy precisa y clara a partir de datos que ayuden a identificar las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población discriminados y su participación en el desarrollo social y económico del país, además establecen que este tipo de medidas especiales deben ser diseñadas y aplicadas después de consultar a las comunidades destinatarias ya que a través de su participación activa obtendremos una visión integral de la situación de desventaja o discriminación que se quiere remediar .

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento

² reconocimiento a superposición de las desigualdades.

fundamental que debe observar y cumplir todo “Estado democrático de derecho toma en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias, las acciones afirmativas establecidas en favor de grupos históricamente discriminados tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material (jurisprudencia 43/2014)”³. Estableciendo elementos mínimos que deben ser tomados en cuenta para las acciones afirmativas:

- 1) **Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.
- 2) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- 3) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de un acto dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo por lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos (jurisprudencia 11/2015).

Si bien es cierto, la emisión de acciones afirmativas no está sujeta a un procedimiento establecido, tal y como se afirma en la resolución que nos ocupa, también es cierto que la ruta y elementos para la implementación de acciones afirmativas no es nueva para el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato ya que, en el año 2020, mediante acuerdo CGIEEG/030/2020⁴ este Consejo General ordenó la realización de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato, respecto de la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas. Lo anterior, a efecto de establecer los mecanismos y supuestos específicos para materializar lo dispuesto en el artículo 184 Bis de la Ley de

³ José Antonio Pérez (2020:36-37) Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México en Justicia Electoral, núm. 25, vol. 1, enero-junio. Pp. 23-54.

⁴ Acuerdo CGIEEG/030/2020 <https://www.ieeg.mx/documentos/200806-extra-acuerdo-030-pdf/>

Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato⁵, respecto de la incorporación de al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, en aquellos municipios en que la población indígena originaria excediera el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

Para tal efecto, se diseñó y aprobó un Protocolo que consta de las siguientes etapas:

1. **Actos y acuerdos previos.** En esta etapa se celebraron reuniones con diversas autoridades como el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado, asimismo, se celebró una sesión del Consejo Estatal Indígena en que se concertaron acuerdos para la realización de la consulta;
2. **Implementación de un buzón electrónico** con la finalidad de recabar opiniones, sugerencias y propuestas de personas indígenas en relación con la materia de la consulta;
3. **Etapla informativa**, en la cual, se proveyó al Consejo Estatal Indígena y a los sujetos consultados de la información necesaria para que pudieran asumir una postura en relación con la propuesta de reglamento que se sometió a consulta;
4. **Etapla deliberativa**, en la que las personas integrantes del Consejo Estatal Indígena y las demás personas que participaron en la consulta, reflexionaron al interior de sus comunidades respecto a la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato;
5. **Etapla consultiva.** En esta etapa se llevaron a cabo cuatro foros en los que participó personal de este Instituto, de la secretaria de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del Estado de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Los foros tuvieron sede en Celaya, San Miguel de Allende, Tierra Blanca y Victoria y se contó con la asistencia y participación de personas

⁵Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
https://partidos.ieeg.mx/assets/normatividades/Ley_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_para_el_Estado_de_Guanajuato.pdf

originarias, siendo en la mayoría de los casos, representantes por usos y costumbres de comunidades indígenas.

6. **Procesamiento y análisis de las opiniones, sugerencias y propuestas recabadas en la consulta.** Las opiniones, sugerencias y propuestas obtenidas a través de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato se agruparon por temas, y posteriormente fueron analizados por el Consejo General a efecto de determinar, conforme a la ley, su procedencia.

Como resultado de estas acciones, en la sesión extraordinaria del cuatro de septiembre de dos mil veintidós se aprobó el Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato⁶ y se informó a los partidos políticos, los municipios en los que debieron postular fórmulas de candidaturas integradas por personas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, es decir, aquellos cuya población indígena originaria exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.


Otra muestra de que previo a la emisión de acciones afirmativas, es necesario llevar a cabo un estudio de los factores socio demográficos, culturales y censales, así como una consulta a personas que integran grupos en situación de vulnerabilidad, es precisamente el acatamiento a lo resuelto por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEG-JPDC-211/2021, en la cual, la autoridad jurisdiccional local vinculó a este Instituto para determinar la procedencia de la emisión de una medida afirmativa en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones en el Congreso del Estado en el próximo Proceso Electoral, con la precisión de que previo a que emita la respuesta deberá realizar un estudio respecto a la viabilidad de implementar la medida afirmativa, es decir, deberá identificar si existe alguna situación objetiva que justifique una medida a favor de las personas migrantes para eliminar cualquier situación de desventaja o subrepresentación o disminuir la brecha de desigualdad entre los grupos sociales.

A efecto de dar cumplimiento a dicha sentencia se realizó un plan de trabajo encabezado y presentado por la Comisión Temporal para el Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero que constó de los siguientes elementos:

1. Elaboración de un estudio para determinar la viabilidad de medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral.
2. Reuniones de trabajo con organizaciones y asociaciones de migrantes, autoridades federales y estatales y representaciones de partidos políticos, para trabajar de manera conjunta en la identificación, deliberación e implementación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato.
3. Realizar consulta a personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero a través de las organizaciones que las representan.

Una vez que se recabó la información y las opiniones de las personas migrantes, la misma fue analizada y procesada por un grupo de personas expertas en la materia, lo cual brindó a este Consejo General, los elementos necesarios para pronunciarse respecto de la viabilidad de emitir una medida afirmativa a favor de la comunidad de guanajuatenses residentes en el extranjero.

Aunado a lo anterior, el 11 de agosto de 2021 la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral aprobó el Plan de Actividades «Implementación de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado», el cual, está conformado por tres grandes actividades, siendo estas las siguientes:

- 
1. Elaboración de documento de trabajo para determinar la necesidad y desafíos que representa garantizar a los pueblos, comunidades y personas indígenas su acceso a cargos de representación política en el Congreso del Estado, para lo cual, se llevó a cabo una investigación, recopilación y análisis de información;
 2. Celebración de reuniones con distintas autoridades federales y estatales, así como con instituciones académicas para trabajar de manera conjunta en la

identificación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado;

3. Emisión de las disposiciones normativas para tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas para el proceso electoral 2023-2024, en la cual, previo emitir dichas disposiciones, se tiene programado llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado.

De lo anteriormente expuesto, es posible dilucidar que contrario a lo que se afirma en la resolución respecto que no existe la obligación para las autoridades administrativas electorales de emitir acciones afirmativas basadas en análisis o estudios previos, la ruta para la emisión de estas medidas especiales ha sido trazada no solo con base en la experiencia y buenas prácticas de este Instituto y otros organismos públicos locales electorales, sino también con base en los criterios emitidos por parte de autoridades jurisdiccionales como el Tribunal Estatal Electoral.

Si bien es cierto, urge la necesidad de las autoridades respectivas en posicionarse en torno a una ruta crítica completa de implementación y diseño de acciones afirmativas, la realidad es que no podemos ser omisos o deslindarnos de generar acciones afirmativas informadas, congruentes, razonables y proporcionales al decir que el marco normativo que regula el actuar de este Consejo General no se desprende que la emisión de alguna acción afirmativa este sujeta a la realización de un estudio previo que sustente su viabilidad.

Emitir acciones afirmativas de esta manera arbitraria nos puede llevar a perpetrar condiciones de desigualdad al momento de su implementación, ya que la falta de participación que estamos propiciando desde este colegiado para que estos grupos sean parte de la conversación en torno a las acciones afirmativas está dando lugar a que se formulen políticas sin la intervención activa de los grupos cuyos derechos se verán afectados en lo que hoy se determine. Esta decisión puede llevar a la pasividad y la dependencia, factores que sirven para reforzar estereotipos, lo que complica y perpetúa la invisibilidad de las personas que integran estos grupos⁷.

⁷ José Antonio Pérez (2020:31) Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México en Justicia Electoral, núm. 25, vol. 1, enero-junio. Pp. 23-54.

Las personas históricamente discriminadas no viven en una isla, sino que forman parte de todas las sociedades y esperan con razón que se tengan en cuenta su situación, sus exigencias y sus voces a la hora de formular políticas públicas y medidas que tengan impacto en sus vidas. En consecuencia, deberían de incorporarse a los debates generales sobre temas sociales y políticos, así como todos aquellos que impacten en sus vidas.

No podemos ser indiferentes a la lucha política y social de grupos históricamente discriminados para ser escuchados y ser parte de la creación de políticas de las que sean objeto sus poblaciones, de distintas maneras estos grupos han exigido su participen en la planificación y ejecución de las políticas de este país.

Lo cierto es, que cada uno de estos grupos históricamente discriminados tiene particularidades que involucran actitudes de desprecio o maltrato motivadas por distintos rasgos o características, por ello es importante reconocer que los motivos de discriminación no se presentan de manera aislada, debido a que todas las personas sin excepción tienen más de un elemento de identidad, es posible que una persona sea discriminada por varios motivos; a esto se le llama discriminación interseccional, lo cual no estamos tomando en cuenta, al poner en una misma circunstancia a todos estos grupos para la emisión de acciones afirmativas. Deben evaluarse sus circunstancias desde distintas perspectivas, algunos desde sus identidades las cuales muchas veces ni siquiera son reconocidas, o en otros desde el capacitismo que persiste en las políticas.

Por otro lado, disiento del argumento sostenido por esta autoridad electoral en el sentido de que este Instituto no está obligado a razonar o explicar, de manera reforzada, el por qué se crea dicha medida afirmativa, puesto que se trata de una situación que reclama ser jurídicamente regulada como ya se mencionó, al existir el deber de toda autoridad, en el ámbito de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La razón de mi disenso radica en que con dicha aseveración se violentan los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos, ya que si bien es cierto en la

resolución de referencia se pretende justificar dicho argumento considerando que tratándose de la implementación de acciones afirmativas, la motivación está inmersa en el fin perseguido, esto es, superar la discriminación que históricamente han tenido los grupos en situación de vulnerabilidad, también es cierto que la misma no se resuelve con la emisión de acciones afirmativas que no cumplen con los requisitos mínimos para garantizar su implementación adecuada, ya que la ausencia notable de información genera incertidumbre, y actualmente no contamos con datos y argumentos que nos permitan afirmar y sostener que las medidas especiales dictadas por este órgano electoral en favor de estos grupos históricamente discriminados, les garantizarán un acceso efectivo a sus derechos político-electorales de manera sostenida y progresiva.

Ahora bien, no comparto el argumento relativo a que la medida afirmativa implementada por este Consejo General resulte idónea, dado que permite la participación en igualdad de condiciones de los grupos en situación de vulnerabilidad, reduciendo así la brecha histórica de desigualdad, posibilitando que dichos grupos alcancen de manera efectiva una curul en el Congreso del Estado.

Como anteriormente se refirió, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que para la emisión de acciones afirmativas se deben observar los elementos mínimos de objeto y fin, personas destinatarias y conducta exigible, sin embargo, de la lectura de la resolución que hoy nos ocupa podemos advertir que existen elementos que no se cumplen realmente; por ejemplo el objeto y fin se refiere a hacer realidad la igualdad material, en ese sentido ¿Estamos estableciendo un piso mínimo para la participación en igualdad de condiciones de estos grupos?. Por otro lado y con relación a las personas destinatarias ¿cómo se eligieron los grupos sujetos de acciones afirmativas?, ¿por qué no se incluyeron acciones dirigidas a juventudes o personas mayores?, y por último, el punto tercero de estos elementos mínimos relativo a la conducta exigible nos dice que debemos contemplar una amplia gama de instrumentos, políticas, prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y reglamentarias además del contexto en el que se aplique la acción afirmativa, en ese sentido ¿Hubo una consulta amplia a todos estos instrumentos, políticas y prácticas?, ¿Tenemos claro el contexto de estos grupos? ¿Sabemos cuántas personas se adscriben como parte de la comunidad de la diversidad sexual y de género en la entidad? ¿Cuántas personas con algún tipo de discapacidad hay en el estado?, ¿Tenemos claras

B.

las necesidades de estos grupos en cuando a su incidencia política y de participación? Sinceramente me parece que no.

Considero que este Instituto debe observar y atender los elementos mínimos con los que debe cumplir una acción afirmativa y no motivar sus decisiones con el argumento relativo a la falta de legislación o marcos normativos para la emisión de estas, recordemos que este instituto es un órgano autónomo y con facultades reglamentarias que le permiten determinar su actuar, utilicemos estos elementos para garantizar los derechos político electorales de todas las personas, sigamos las rutas antes mencionadas o al menos, una similar para llegar a la determinación de acciones afirmativas informadas, razonadas, congruentes pero sobre todo que escuchen y atiendan las necesidades de estos grupos. Como promoventes de la participación y la igualdad no nos cerremos al diálogo ni lo limitemos, seamos una institución que escucha y atiende a las ciudadanías, dejemos atrás el paternalismo al emitir normas de autoridad y protección con una imposición unilateral.

Por último, me gustaría mencionar dos reflexiones:

-Se habla de la autonomía de este instituto y sus facultades reglamentarias legítimas para emitir acciones afirmativas, pero ninguna de las acciones que se han emitido han nacido desde el seno de este colegiado, todas han sido en acato de resoluciones de autoridades jurisdiccionales que nos han guiado en cómo emitirlas, en uso de esa autonomía y facultad así como en el pleno compromiso por la igualdad y la oportunidad que tenemos de establecer un camino para la emisión de acciones afirmativas se decide no tomarlo.

-Desde otra perspectiva, por mucho tiempo se tomaron determinaciones sobre la vida y derechos de las mujeres, sin que las mujeres tuvieran la oportunidad de decidir sobre sus derechos o ser parte del diálogo, actualmente sabemos que esto está mal y es inaceptable en nuestra sociedad, el día de hoy estamos tomando determinaciones trascendentales en la representación y de derechos político-electorales de diversos grupos históricamente discriminados, sin estos grupos.



Beatriz Tovar Guerrero
Consejera electoral

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL NORA MARICELA GARCÍA HUITRÓN, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVOCACIÓN PROMOVIDO POR RAÚL LUNA GALLEGOS, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL ACUERDO CGIEEG/015/2022, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE GUANAJUATO, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE TEEG-REV-03/2022.

Con fundamento en lo previsto en lo dispuesto en los artículos 58, primer párrafo del Reglamento de Sesiones de Órganos Colegiados del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, presento voto particular en el cual expongo las razones por las cuales me separo del sentido de la resolución citada a supra líneas, aprobada en la sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de mayo de dos mil veintidós.

Razones del disenso:

Dividiré mis razonamientos en apartados para una mejor comprensión:

A. Disenso en cuanto a determinar infundado el agravio relativo a la falta de un estudio de viabilidad para la implementación de medidas afirmativas.

Considero que debió determinarse fundado el argumento del recurrente al referir que fue una determinación incorrecta de este órgano colegiado el emitir medidas afirmativas sin comprobar la viabilidad de la emisión de estas, a partir de situaciones objetivas que justifiquen la medida a favor de determinado grupo o grupos.

Y es que si lo que se busca es implementar una visión progresista de los derechos fundamentales, debemos ser congruentes y también buscar que las medidas que se incorporan son auténticamente eficaces para garantizar la participación de personas de los grupos en situación de vulnerabilidad en la integración del congreso local, es decir, que contribuyan a la posibilidad real de sumar su voz e ideología en los procesos de toma de decisiones públicas¹.

¹ Ver resolución SM-JDC-59/2021.

Para ello, no basta una referencia dogmática de los principios, derechos, tratados y convenciones que se precisan en la resolución, sino que es necesario verificar la representatividad social de estos grupos al interior de la entidad, a fin de que la medida sea proporcional y se ajuste a la realidad social, con miras a que la medida sea eficaz; de ahí que, a mi juicio, el agravio debió declararse fundado.

De la lectura del acuerdo impugnado no se advierte comprobada o verificada la viabilidad de las medidas afirmativas ni las situaciones objetivas que las justifiquen, por lo en la resolución de cuyo sentido me separo, se debió ordenar modificar el acuerdo impugnado y con ello desplegar diversas acciones para la determinación de la procedencia e implementación de las medidas propuestas.

Y es que implementar las medidas afirmativas que contengan cuotas específicas, como ocurre en el acuerdo impugnado, la autoridad debe cuidar la idoneidad, razonabilidad, y proporcionalidad en sentido estricto de la medida, conforme al **contexto poblacional, multipartidista, ideológico, y sobre todo geopolítico de la entidad**².

a. **Inobservancia al principio de legalidad.**

Además, como lo señalé en mi intervención en el desarrollo de la sesión, llama de manera especial mi atención, la aseveración contenida en la página 7 de la resolución que refiere:

(...) Ello, pues del marco normativo que regula el actuar de este Consejo General no se desprende que la emisión de alguna acción afirmativa esté sujeta a la realización de un estudio previo que sustente su viabilidad, como lo señala el partido impugnante. Es decir, la emisión de acciones afirmativas no está sujeta a un procedimiento establecido (...)

² Resolución SM-JDC-59/2021.

Considero que esa aseveración es contraria al principio de legalidad, que nos obliga a actuar en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley³, y que no puede interpretarse en sentido contrario al señalar que, si no se cuenta con un asidero legal que limite el ejercicio de una atribución, podemos como autoridad administrativa ejercitar la potestad reglamentaria sin atender límites que atiendan algún criterio de razonabilidad y proporcionalidad.

Esto es así porque aún cuando resulta jurídicamente oportuno indicar que este Instituto cuenta con libertad **para definir el alcance, modalidad, implementación y formalidades para el establecimiento de dichas medidas afirmativas en una modalidad eficaz, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe considerar a) que no exista menoscabo al principio de paridad de género, y b) sea lo más apegada posible al principio de proporcionalidad**⁴; y en el acuerdo impugnado no se observa el ejercicio -parcial o total- en el que se compruebe haber verificado tanto que al implementar las medidas afirmativas no hay menoscabo en el principio de paridad de género y que se apega al principio de proporcionalidad.

Al leer esa aseveración surge la reflexión: si no tenemos atribución expresa en la ley para dictar medidas afirmativas -empero sí para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias-, entonces, ¿por qué emitimos medidas afirmativas? Bueno, pues porque el Tribunal Estatal ya se ha pronunciado de que la facultad reglamentaria establecida en la ley se traduce en la potestad y el deber legal y constitucional de implementar lineamientos y reglamentos encaminados a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines constitucionalmente asignados, de ahí la facultad para emitir medidas afirmativas.

Pero en seguida surge esta otra reflexión: el Tribunal Estatal Electoral ya estableció el procedimiento para implementar medidas afirmativas en el caso de la diputación migrante, en el que nos vinculó a realizar un estudio de viabilidad y, entonces, ¿por qué se hace la distinción en este caso en concreto de no atender por analogía lo ya razonado por la autoridad jurisdiccional? Estas preguntas hacen pensar que se atienden a conveniencia los criterios del Tribunal, porque en esta ocasión se optó

³ Jurisprudencia P./J. 144/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.**"

⁴ Criterio sostenido en la resolución SM-JDC-59/2021

por desconocer el multicitado procedimiento en un caso análogo, lo cual considero incongruente, pues el hecho de que no se cuente con una norma específica que nos obligue a realizar un estudio de viabilidad o a atender, incluso como criterio orientador, las consideraciones de la autoridad jurisdiccional, a mi juicio no es suficiente para justificar que se omita realizar un estudio serio sobre la procedencia de estas medidas afirmativas y obligar con ello a los partidos políticos a su cumplimiento sin una base objetiva.

b. Inobservancia al principio de certeza.

Por otro lado, aunque la resolución reitera lo contenido en el acuerdo impugnado relativo a que las medidas afirmativas serán desarrolladas en unos *futuros* lineamientos, lo cierto es que el acuerdo impugnado no vincula a la Comisión de Reglamentos de este Instituto ni a ninguna otra unidad técnica, por ejemplo, a emitir los mismos ni le establece un plazo para ello, por lo que se atenta contra el principio de certeza.

Al confirmar el acuerdo impugnado en sus términos, se pierde la oportunidad de llenar estos vacíos que permitan la operación eficaz de las medidas propuestas.

c. Posible afectación a prerrogativas de partidos políticos y omisión de considerar efectos de fiscalización.

Las acciones afirmativas no solo serán tangibles en el registro de candidaturas, sino que deben considerar los tiempos y los procesos internos de los partidos, en los que también se involucra el ejercicio de recursos públicos. Al instrumentar las medidas afirmativas en los términos señalados en el acuerdo impugnado, cabe la posibilidad de que los partidos políticos requieran destinar parte de su ministración por ejemplo para intérpretes de señas o para generar documentación accesible para débiles visuales, y en el acuerdo impugnado no se prevé hacer del conocimiento tal circunstancia a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Esta situación pudo preverse a través del estudio de viabilidad.

- d. **Insuficiente motivación de la resolución al justificar que no se requiere estudio de viabilidad por analogía al caso Quintana Roo respecto de la acción afirmativa para personas de la diversidad sexual.**

La resolución señala que, dado que Sala Xalapa ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo la emisión de medidas afirmativas a favor de la diversidad sexual sin realizar un estudio previo, este órgano colegiado tampoco se encuentra constreñido a realizarlo. Considero que es insuficiente utilizar dicho precedente como base para justificar la ausencia de un estudio de viabilidad dado que la naturaleza de cada acción afirmativa atiende características independientes, es decir, no podemos asegurar que sea correcto implementar en la misma proporción las medidas a favor de las personas de la diversidad sexual que las personas con discapacidad y las personas afromexicanas porque desconocemos los grados de vulnerabilidad histórica de cada grupo, que también dependerá de la región y el contexto histórico-social en el que se pretendan implementar. Por lo que intentar justificar que los tres grupos vulnerables siguen la misma suerte en temas de representatividad política y social, me parece indebido.

Además, justamente la implementación de las medidas afirmativas de Quintana Roo, se dan en un momento distinto al que nos encontramos en Guanajuato, es decir, en el caso de Quintana Roo, se encontraban en proceso electoral y fue a través de un medio de impugnación que se ordena a la autoridad administrativa la emisión de tales medidas, situación que no ocurre en la especie, pues en Guanajuato ni nos encontramos en proceso electoral ni deriva del acatamiento de ninguna resolución por lo que su implementación por supuesto que requiere una mayor motivación al afectar, probablemente, la autoorganización de los partidos políticos.

B. Disenso en cuanto a determinar infundado el agravio relativo a la falta de una motivación reforzada.

Considero fundado el argumento del recurrente al referir que fue una determinación incorrecta de este órgano colegiado el emitir medidas afirmativas sin una motivación reforzada.

Esto es así porque considero que sí se afecta el derecho fundamental a la elección consecutiva de las personas diputadas pues al prever que se incorporen tres



fórmulas con las personas favorecidas con las medidas afirmativas en el bloque de alta competitividad, no se está considerando que todas las personas que actualmente se desempeñan como diputadas y diputados en el Congreso del Estado de Guanajuato tienen a salvo su derecho a elección consecutiva, y en caso de que todas optaran por esta vía, se verían afectadas pues en los procesos internos de los partidos políticos se tendría que ponderar la afectación a su derecho humano al voto pasivo en la modalidad de reelección contra la postulación de una persona de uno de los grupos beneficiados con la medida afirmativa.

Por lo considero que es fundado el agravio al requerir una motivación reforzada de la implementación de las medidas afirmativas e incluso, determinar cómo se ponderaría cada caso en particular.

Por analogía, cabe mencionar que este razonamiento ha sido ya estudiado por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en el recurso SUP-JDC-1172/2017, respecto del tema de paridad y alternancia al señalar:

(...) La reelección guarda una relación con el principio de auto organización de los partidos políticos, pues la opción de postular nuevamente a quienes fueron electos en los comicios anteriores está comprendida en la libertad que tienen dichas entidades para definir sus candidaturas.

Asimismo, la reelección consecutiva debe considerarse como una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, el cual está reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello pues se permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido elegido para ocupar una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo, bajo las reglas y limitaciones que se dispongan.

(...)

En ese sentido, tratándose de una restricción al derecho fundamental de ser votado, se debe revisar que la regulación de la reelección no sea arbitraria, es decir, que las exigencias para estar en aptitud de reelegirse persigan una finalidad legítima, estén previstas en ley, y atiendan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Cabe destacar que la reelección también encuentra un vínculo importante con el derecho de la ciudadanía a elegir a sus representantes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que "[e]l ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política".

(...)

Bajo esta misma idea, la implementación de una medida orientada a beneficiar la paridad de género puede incidir en otros valores del sistema político-electoral, como lo es la posibilidad de reelección.

*A partir del marco normativo expuesto, esta Sala Superior comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal local en el sentido de que **con la regla de alternancia en la postulación en los bloques de competitividad se obstaculiza de manera injustificada la posibilidad de reelección como modalidad del derecho a ser votado.***

*Si la regla de alternancia establece condiciones para las postulaciones que habrán de registrarse en cada una de las demarcaciones electorales a partir del género, entonces, **en los distritos o municipios en los cuales las personas de un género distinto a las que corresponde postular estén en posibilidad de reelegirse, se les privaría por completo de la posibilidad de esa pretensión.***



Como se expuso, tal situación incidiría tanto en la auto organización de los partidos políticos como en los derechos de votar y ser votado; asimismo, se aprecia que la ciudadanía se vería limitada en algún grado en algún beneficio que pudiera derivar de la reelección, como sería, por ejemplo, el de reconocer el buen desempeño de sus servidores públicos, situación contraria a la que se pretendió consolidar a través de la incorporación de la figura de la reelección.

(...)

Entonces, en cada caso particular, debería determinarse el número de personas que habrían de optar por la reelección y, a partir de ello y del acomodo que les corresponda en los bloques, adoptar las medidas necesarias para garantizar la paridad, en un marco de competitividad que asegure que las mujeres sean ubicadas en distritos competitivos.

Lo resaltado es propio.

Con lo anterior se ejemplifica que sí es necesaria la motivación reforzada ante una eventual afectación del derecho a elección consecutiva.

Aunado a lo anterior y dado que de las 22 diputaciones de mayoría relativa que actualmente se encuentran en funciones todas tienen a salvo su derecho de elección consecutiva, considero que las medidas afirmativas no son oportunas, pues todos pueden optar por su segunda y tercera postulación consecutiva, lo cual se encuentra dentro de los límites legales establecidos y la obligación de incluir a las personas beneficiadas con las medidas afirmativas indefectiblemente genera una afectación a ese derecho al no establecer cómo se operará la conciliación de las medidas afirmativas incluso desde los procesos internos de los partidos políticos.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar que estoy a favor de las medidas afirmativas, incluso considero que debió incorporarse a las juventudes y a las personas de la tercera edad, y no solo analizar su procedencia e idoneidad en el Congreso del Estado, sino también a nivel municipal, en la conformación de los ayuntamientos, pero todo esto bajo un esquema de trabajo colectivo, como órgano

La democracia
se vive
todos los días



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 26 de enero de 2021 con revalidación del 26 de enero de 2021 al 26 de enero de 2025

colegiado, obedeciendo un plan de trabajo que contemplase conversatorios y foros que promovieran y fortalecieran los vínculos de la ciudadanía con los actores políticos, conociendo la expectativas de las representaciones de los grupos en situación de vulnerabilidad, las opiniones de instituciones públicas e incluso de la academia, en un marco de colaboración, objetividad y certeza que permitiera transparentar la toma de decisiones del Consejo General.

Por desgracia ese plan de trabajo y metodología para la implementación integral de las medidas afirmativas no se logró y existen interrogantes que, esperemos, sean resueltas oportunamente para que realmente se materialice la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad en el estado de Guanajuato.

ATENTAMENTE

GUANAJUATO, GTO., A 26 DE MAYO DE 2022



NORA MARICELA GARCÍA HUITRÓN
CONSEJERA ELECTORAL

« 2022 Año del Festival Internacional Cervantino, 50 años de diálogo cultural »
« Bicentenario de la Instalación de la Excelentísima Diputación Provincial de Guanajuato 1822-1824 »



Voto particular que formula la consejera electoral Sandra Liliana Prieto de León, respecto a la resolución que resuelve en definitiva el recurso de revocación 01/2022-REV-CG, aprobada por mayoría de votos en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato celebrada el veintiséis de mayo de dos mil veintidós.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 82 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; 6, fracción XII del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; y 58, 59 y 81 del Reglamento de Sesiones de Órganos Colegiados del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, las consejeras y consejeros electorales tienen la atribución de votar en las sesiones y de formular voto particular, concurrente y razonado.

Por lo cual, emito mi voto particular para expresar las razones por las que voté en contra de la resolución del recurso de revocación 01/2022-REV-CG, que se aprobó por mayoría de votos por el Consejo General de este Instituto en la sesión efectuada el veintiséis de mayo de dos mil veintidós, en la que se **confirmaron** las acciones afirmativas dictadas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, en las candidaturas a diputaciones locales para el proceso electoral local 2023-2024, pues sostengo puntos de vista diversos a los sostenidos en la decisión mayoritaria, los cuales expongo a continuación:

En la resolución que resuelve en definitiva el recurso de revocación 01/2022-REV-CG, aprobada por mayoría de votos en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato celebrada el veintiséis de mayo de dos mil veintidós, respecto del agravio del recurrente relativo a que la autoridad

responsable incumple con su deber de realizar una motivación reforzada que sustente la acción afirmativa dictada, se sostiene que:

“Respecto de la obligación de expresar una motivación reforzada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente, que el legislador, ni por ende las autoridades administrativas emisoras de normas generales, no están obligados a precisar las razones o circunstancias especiales que se tomó en consideración para expedir una ley, dado que el requisito de motivación se satisface cuando ésta se refiere a situaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En efecto, la fundamentación y motivación de los actos se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere a las autoridades emisoras de aquellos (fundamentación) y, cuando las normas que se emite se refieren a relaciones que se reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

Por tanto, no es necesario que todas y cada una de las disposiciones que integran las normas deban ser materia de una motivación específica.

(...)

En ese sentido, a consideración de este Instituto, tratándose de la implementación de acciones afirmativas, la motivación está inmersa en el fin perseguido por la medida, que es superar la discriminación que históricamente han tenido los grupos en situación de vulnerabilidad destinatarios de las acciones afirmativas.

Luego entonces, este Instituto no está obligado a razonar o explicar, de manera reforzada, el por qué se crea dicha medida afirmativa, porque se trata de una situación que se reclama ser jurídicamente regulada, al existir el deber de todas autoridad, en el ámbito de su competencia de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, conforme a lo establecido en el artículo 1º de la Ley Suprema de la Nación.

Es decir, no recae sobre este Instituto un deber de motivación reforzada respecto de la implementación de acciones afirmativas dado que, como quedó asentado con antelación, la exigencia de motivación de los actos de las autoridades supone explicar las razones que sustentan una decisión gubernamental o de los órganos constitucionales y la corrección de dichas razones en términos del parámetro de regularidad correspondiente.

También hay que señalar que el referido deber de motivación debe ser acorde a la naturaleza y al objeto del acto que se busca soportar, por lo que no es exigible el mismo grado de justificación respecto de actuaciones sustancialmente diferentes.

En ese sentido, lo ordinario es que en la motivación de actos de naturaleza discrecional se reconozca la existencia de un margen amplio de apreciación de la autoridad encargada de la emisión de la decisión. Esto, a su vez, implica que el estándar de motivación que le es exigible es de razonabilidad.

En efecto, cuando la discrecionalidad administrativa requiera de un juicio de carácter apreciativo, la exigencia constitucional de motivación debe ser cumplida, conforme a un criterio de razonabilidad, que supone una adecuación y consistencia entre lo decidido y los hechos del caso o la naturaleza de la problemática correspondiente.

En ese sentido, lo procedente en estos supuestos es que el control judicial se limite, en su caso, a corregir procederes lógicos, abusivos, irrazonables o arbitrarios (escrutinio débil), al verificar que se hayan acatado los principios que deben regir la actividad administrativa, que se cumplan las reglas de la sana crítica y se apliquen las máximas de experiencia que hagan razonable lo decidido.

Asimismo, a partir de un estándar de razonabilidad de la motivación, se observa que la decisión adoptada y su justificación también son suficientes ya que la implementación de la medida afirmativa no afecta los derechos de participación de los partidos políticos interesados en participar en la elección próxima.

En síntesis, se desprende que este Instituto cuenta con facultades para implementar acciones afirmativas a favor de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, tal como lo reconoció la sentencia del propio Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, de fecha veintidós de junio de dos mil veintiuno, en el expediente TEEG-JPDC-211/2021.

No se omite referir que si bien es cierto, que dicha atribución debe ejercerse de forma reglada y sujeto al control de motivación de los actos (principio de legalidad); sin embargo, el estándar de razonabilidad y, en este caso, como ya se explicó, la decisión adoptada por este Instituto en cuanto a la implementación de la acción afirmativa multimencionada no es ilógica o arbitraria, sino que se sustentan en una motivación suficiente y razonable en los términos expuestos”.

Para sostener lo anterior, se invocaron las consideraciones contenidas en dos jurisprudencias. La primera de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA**¹ y la segunda **MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**².

Las consideraciones adoptadas por la mayoría no las comparto porque son el resultado de una indebida o incorrecta interpretación y aplicación de las jurisprudencias invocadas.

En efecto, las jurisprudencias referidas están confeccionadas a partir del estudio de la motivación de los actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos, y de la revisión que de esos actos y normas realizan los tribunales constitucionales, con

¹ Registro IUS:232351. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA**; 7ª. Época; S.J.F.; volumen 181-186, primera parte, pág. 239.

² Jurisprudencia P./J.120/2009, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**; 9ª. Época; S.J.F. y su *Gaceta*; tomo XXX, diciembre de 2007; pár. 1255; Registro IUS: 165745.

base en los actos soberanos que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones o leyes locales confieren al Congreso de la Unión y a los Congresos Estatales, en uso de sus facultades discrecionales. Pues, por su naturaleza, estas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, debido a la fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes, los cuales tienen como consecuencia obvia que deba respetarse la libertad de configuración con que cuentan los Congresos, en el marco de sus atribuciones.

Sin embargo, a diferencia del Poder Legislativo y contrario a lo que sostiene la decisión mayoritaria, las autoridades administrativas, como lo es este Instituto Electoral, no expedimos leyes, sino que ejercemos nuestra facultad reglamentaria para regular disposiciones legales cuando estamos expresamente autorizados para ello, o bien, en los casos en que se justifica emitimos medidas especiales de carácter temporal también conocidas como acciones o medidas afirmativas, en el ámbito de nuestras atribuciones. En esos supuestos, las autoridades administrativas electorales estamos obligadas a precisar las razones o circunstancias especiales que tomamos en consideración para emitir normas, para satisfacer el requisito de motivación de los actos que dictamos de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Lo anterior, debido a que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a ese precepto constitucional, el cual impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos, pues en nuestro sistema legal, en principio, no existe la facultad discrecional absoluta, que permita a las autoridades actuar o a tomar decisiones sin tener que dar explicación alguna de sus actos sino que el uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente, y ese uso puede ser revisado por los tribunales.

Ello es así, porque la discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminedar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad.

Sin embargo, no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, al final de cuentas, se traducen en una arbitrariedad, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; lo anterior, máxime que cuando haya deberes, ya sea expresos o categóricos, implícitos o indirectos, si se encuentran en juego derechos fundamentales, la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial³.

Así, el ejercicio prudente que la autoridad administrativa electoral haga de su poder discrecional se determina a partir de que expone las razones que motivan su toma de decisión. Ello, toda vez que la facultad discrecional de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta. Por tanto, en la emisión de una acción afirmativa las autoridades administrativas electorales estamos ineludiblemente vinculadas a dar las razones

³ Tesis I.49. A. 196, del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, de rubro: **FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES**; 10ª. Época; *Gaceta del S.J.F.*, libro 80, noviembre de 2020, pág. 1985; Registro IUS: 2022360.

puntuales por las cuales se arriba a la conclusión de que cumplen con los elementos de temporalidad, proporcionalidad, razonabilidad y objetividad.

Lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa, pues contrario a la decisión mayoritaria en el sentido de la implementación de esas acciones afirmativas, la motivación no está inmersa en el fin perseguido por la medida, pues señalar categóricamente que su finalidad es superar la discriminación que históricamente han tenido los grupos en situación de vulnerabilidad destinatarios de las acciones afirmativas, no parte de argumentos concretos que permitan conocer su contexto justificativo sobre la idoneidad y la necesidad, pues no incluye datos pertinentes, estadísticos y de otro tipo, sobre la situación general de las personas beneficiarias, una breve descripción del modo en que se produjeron las disparidades que deben remediarse, y los resultados que cabe esperar de la aplicación de las medidas.

Ahora bien, es importante destacar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁴ la obligación de tomar medidas especiales es distinta de la obligación positiva general de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de manera no discriminatoria para las personas y los grupos sometidos a su jurisdicción; ésta es una obligación general que se desprende de las disposiciones de la Convención considerada en su integridad y pertenece a todas ellas. Por lo cual, no debe confundirse a las medidas especiales con los derechos específicos de determinadas categorías de personas o comunidades.

⁴ Véase “Significado y alcances de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”. Recomendación general N° 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, del 29 de septiembre de 2009.

En ese sentido, las medidas que se adopten han de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales. Estas medidas deben concebirse y aplicarse en función de las necesidades y basarse en una evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas.

De ahí que no comparta la decisión mayoritaria en el sentido de que el Consejo General de este Instituto no está obligado a razonar o explicar, de manera reforzada, el por qué se crea dicha medida afirmativa, porque se trate de una situación que se reclama ser jurídicamente regulada, lo cual no es así, pues como ya quedó asentado, el dictado de medidas o acciones afirmativas no puede llevarse a cabo de forma arbitraria o caprichosa, sino que corresponde a todas las autoridades que las emitan justificar las razones en que las sustentan.

Por otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha señalado que las evaluaciones de la necesidad de medidas especiales deben basarse en datos precisos y desglosados que incorporen la perspectiva de género, las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico, incluso, indica que los Estados —por supuesto, por conducto de sus autoridades— **deben asegurarse de que las medidas especiales se conciban y apliquen después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades.**

Así, contrario a lo sostenido por la mayoría, a partir de las consideraciones asentadas sí existe la obligación para esta autoridad administrativa electoral de llevar a cabo un análisis para determinar la viabilidad de acciones afirmativas en

todos los casos, no obstante que ello no sea en cumplimiento de una sentencia, nuestro deber, previo al dictado de cualquier acción o medida afirmativa es conocer la realidad del grupo de personas que resultará beneficiado, justamente para no generar efectos perniciosos a su participación política y electoral. Y ese deber no deviene del marco normativo nacional o local, sino del orden convencional.

Por otra parte, en cuanto al agravio consistente en que no se justifica por qué la medida afirmativa dictada es respecto a las diputaciones de mayoría relativa, es preciso indicar que no comparto la decisión adoptada por la mayoría, respecto a que personas migrantes guanajuatenses en el extranjero participen por la vía de representación proporcional y otros grupos en situación de discriminación como lo son las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, reproduce la desigualdad estructural.

Puesto que no se reconoce que los diferentes grupos sociales no ocupan un mismo estatus en la sociedad, es decir, no están situados de manera horizontal o en el mismo plano, sino que entre ellos existen diferencias de poder que se expresan en relaciones de opresión, dominación y subordinación, entre otros, en el ámbito político y electoral.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, los agravios estudiados son fundados y suficientes para **modificar el acuerdo CGIEEG/015/2022 aprobado por el Consejo General de este Instituto**, en la parte correspondiente a las acciones afirmativas dictadas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, en las candidaturas a diputaciones locales para el proceso electoral local 2023-2024, y para ordenar al Consejo General se pronuncie sobre la posibilidad de implementar acciones afirmativas en favor de grupos en situación de discriminación o desventaja en el estado de Guanajuato para garantizar su

participación política y electoral para el proceso electoral local 2023-2024, previo a la realización de un estudio sobre la viabilidad del dictado de esas medidas.

Guanajuato, Guanajuato;

26 de mayo de 2022.



Sandra Liliana Prieto de León,
consejera electoral