



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SCM-JRC-13/2021 Y
SCM-JRC-14/2021 ACUMULADOS

ACTORES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIA: MARÍA DE LOS
ÁNGELES VERA OLVERA

Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil veintiuno.

El Pleno de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción con sede en esta ciudad, en sesión pública no presencial de esta fecha, resuelve **confirmar** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en los juicios TECDMX-JEL-416/2020 y acumulados, conforme a lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	3
I. Creación de la figura de Diputación Migrante	3
II. Derogación y reviviscencia de la figura de Diputación Migrante	4
III. Proceso electoral 2020-2021	5
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	7
I. Requisitos generales.	9
II. Requisitos especiales.	10
CUARTA. Contexto de la controversia.	12
1. Acuerdo IECM/ACU-CG110/2020.....	12
2. Sentencia impugnada.....	16
QUINTA. Marco jurídico y jurisprudencial	23
1. Diputación Migrante	24
2. Acción afirmativa	27
a. Doctrina constitucional	27
b. Doctrina jurisprudencial.....	28
SEXTA. Cuestión previa.	30

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

SÉPTIMA. Síntesis de agravios, pretensión y metodología.	31
I. Síntesis de Agravios.	31
1. Agravios en el juicio de revisión SCM-JRC-13/2021 (Movimiento Ciudadano).	31
a. Exceso en la facultad reglamentaria	31
b. Discriminación de la ciudadanía originaria de Ciudad de México que migra a otra entidad federativa.	33
c. Falta de exhaustividad	34
2. Agravios en el juicio de revisión SCM-JRC-14/2021 (PVEM).	35
a. Falta de exhaustividad	35
b. Exceso de la facultad reglamentaria	36
II. Pretensión.	37
III. Metodología.	37
OCTAVA. Estudio de fondo.	38
1. Falta de exhaustividad.....	38
a. Movimiento Ciudadano	38
b. PVEM.....	42
2. Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local	50
3. Discriminación de la ciudadanía originaria de Ciudad de México que migra a otra entidad federativa.	73
RESUELVE	76

GLOSARIO

Acuerdo IECM/ACU-CG110/2020	Acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020 , emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el cual se aprobaron los Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021; los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes y asignación de Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
Autoridad responsable Tribunal local	o Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Código Electoral	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Congreso local	Congreso de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política de la Ciudad de México



Instituto local	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Juicio de revisión	Juicio de revisión constitucional electoral
Ley Procesal local	Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos	Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y los Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes y asignación de Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, aprobados mediante acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020.
Lineamientos asignación	para la Lineamientos para la asignación de Diputaciones y Concejalías por el principio de representación proporcional, así como de asignación de votos tratándose de coaliciones y candidaturas comunes y asignación de Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021
Lineamientos postulación	para la Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México

ANTECEDENTES

De los hechos narrados por los partidos políticos actores en sus demandas, así como de las constancias del expediente, se advierten los siguientes antecedentes:

I. Creación de la figura de Diputación Migrante

1. Promulgación de la Constitución local. El cinco de febrero de dos mil diecisiete, se publicó la Constitución local, la cual, en su artículo 7 inciso F párrafo 39, reconoce el derecho de las personas originarias de la Ciudad de México que residen fuera del país, de votar

y ser votadas en las elecciones locales, según lo previsto en la Constitución y en las leyes locales.

2. Creación de la Diputación Migrante. El siete de junio de dos mil diecisiete, se publicó el Decreto por el cual se introdujeron diversos artículos al Código Electoral, en los que se reguló la figura de la Diputación Migrante, ordenando dar materialidad a dicha figura para el proceso electoral 2020-2021.

II. Derogación y reviviscencia de la figura de Diputación Migrante

1. Derogación. El veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Congreso local aprobó el Decreto a través del cual se eliminó la figura de la Diputación Migrante; el cual fue publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad, el nueve de enero de dos mil veinte.

2. Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía local TECDMX-JLDC-003/2020. El catorce de enero de dos mil veinte, diversas personas presentaron juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía local para controvertir el citado Decreto. El Tribunal local determinó que era incompetente para conocer del caso, al considerar que las partes solicitaban realizar un análisis de constitucionalidad en abstracto.

3. Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía federal SCM-JDC-27/2020. El siete de febrero siguiente, inconformes con la sentencia antes señalada, diversas personas promovieron juicio para la protección de los derechos político electoral del ciudadano (y la ciudadana) ante esta Sala Regional.

El dos de junio de ese año, este órgano jurisdiccional revocó la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, declaró la inconstitucionalidad del Decreto de referencia,¹ por lo que ordenó al Instituto local reactivar el procedimiento para la implementación de la figura de la Diputación Migrante para el proceso electoral 2020-2021.

¹ Por mayoría, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.



4. Cumplimiento de la sentencia. El diecinueve de junio de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia antes mencionada, aprobó la realización de diversas actividades institucionales para instrumentar la elección de la Diputación Migrante, en el proceso electoral 2020-2021.

5. Recurso de reconsideración. Inconforme con la sentencia emitida por esta Sala Regional en el juicio **SCM-JDC-27/2020**, MORENA interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por la Sala Superior (SUP-REC-88/2020) de este Tribunal Electoral, el catorce de agosto siguiente, en el sentido de modificar la sentencia impugnada, con los efectos siguientes:

- i) Se **inaplica**, para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante, por considerarlo inconstitucional;
- ii) Se dispone la **reviviscencia** de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y Vigésimo Quinto Transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México únicamente para el proceso electoral 2020-2021, y
- iii) Se **ordena** al OPLE de la Ciudad de México a continuar con los trabajos que estime pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar esta figura, en los términos de las normas que en virtud de la presente ejecutoria cobran reviviscencia.

6. Acuerdo COEG/032/2020. Para dar cumplimiento a la sentencia antes mencionada, el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto local, puso a consideración de la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas, el anteproyecto de los Lineamientos para el registro y asignación de la Diputación Migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2020-2021.

III. Proceso electoral 2020-2021

1. Inicio del proceso electoral. El once de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local declaró el inicio del proceso electoral.

2. Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020. El dieciocho de septiembre siguiente, el Consejo General del Instituto local, aprobó los Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante, a través de los cuales se determinó, entre otras cosas, que dicho cargo de elección popular se elegiría a través del principio de representación proporcional.

3. Acuerdo IECM/ACU-CG110/2020. El nueve de diciembre del mismo año, el Consejo General del Instituto local, aprobó el acuerdo de referencia, a través del cual se emitieron los Lineamientos.

IV. Impugnaciones ante el Tribunal local.

1. Presentación de juicios electorales. El dieciséis de diciembre siguiente, Movimiento Ciudadano y el PVEM, presentaron ante el Tribunal local, respectivamente, juicios electorales a fin de controvertir la legalidad del acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020, en concreto, lo relacionado con la asignación de la Diputación Migrante, así como, los Bloques de Competitividad, dando origen a los expedientes TECDMX-JEL- 416/2020 y TECDMX-JEL- 417/2020.

2. Presentación de juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía local. El veintidós de diciembre de dos mil veinte, Cecilia Elena Guillén Lugo, Jenny Bautista Medina y Erik Alvarado Arellano Hernández, presentaron juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía ante el Tribunal local, a efecto de controvertir el referido acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020, integrándose el juicio TECDMX-JLDC/67/2020.

3. Acto impugnado. El once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal local determinó acumular los juicios TECDMX-JEL- 417/2020 y TECDMX-JLDC-67/2020, al diverso TECDMX-JEL-416/2020, así como revocar parcialmente el acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020, a efecto de que el Consejo General del Instituto local, procediera a modificar los Lineamientos para la postulación.



V. Juicios de revisión.

1. Demanda. En contra de la sentencia emitida por el Tribunal local, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, los partidos Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, presentaron, respectivamente, demanda de juicio de revisión.

2. Turno. Por acuerdos de la misma fecha, la Presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó formar los expedientes **SCM-JRC-13/2021** y **SCM-JRC-14/2021** y turnarlos a la ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños.

3. Radicación y admisión. El diecinueve de febrero posterior, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en su Ponencia, mientras que el veinticuatro siguiente, admitió a trámite las demandas.

4. Cierre de instrucción. Al no existir diligencias pendientes por desahogar, en su oportunidad el Magistrado Instructor ordenó cerrar la etapa de instrucción, quedando los expedientes en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer los medios de impugnación, al tratarse de juicios de revisión promovidos por partidos políticos para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal local, mediante la cual, entre otras cuestiones, revocó parcialmente el acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020, a través del cual se emitieron lineamientos respecto de la implementación de la figura de **Diputación Migrante en la Ciudad de México** para el proceso electoral 2020-2021.

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

Supuesto que es competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III.

Ley de Medios. Artículos 3, numeral 2, inciso d), 86 numeral 1, y 87 numeral 1, inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017,² de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDA. Acumulación.

Esta Sala advierte conexidad en las demandas porque controvierten la misma sentencia emitida por el Tribunal local y comparten la pretensión de que sea revocada.

Por tanto, debe acumularse el juicio SCM-JRC-14/2021 al juicio SCM-JRC-13/2021, por ser el primero en haberse presentado, con la finalidad de evitar la emisión de sentencias contradictorias, por lo que se deberá agregar copia certificada de esta sentencia, al expediente del juicio acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios,

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



así como 79 y 80 párrafo tercero del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERCERA. Requisitos de procedencia del medio de impugnación.

Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán los requisitos correspondientes al juicio de revisión.

I. Requisitos generales.

1. Forma. Las demandas reúnen los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 9 de la Ley de Medios, haciendo constar el nombre de los actores y de quien acude en su representación; en ellas se precisa el domicilio para oír y recibir notificaciones, se refiere la sentencia impugnada, mencionando los hechos base de la impugnación, así como los agravios o motivos de perjuicio y los preceptos presuntamente violados; además, consta la firma autógrafa de quienes representan a los partidos políticos actores.

2. Oportunidad. El requisito bajo estudio se tiene por cumplido, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida el once de febrero y fue notificada a los partidos políticos actores el trece siguiente,³ de ahí que, si las demandas se presentaron el diecisiete siguiente, resulta evidente que fue dentro de los cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios en relación con el 7 párrafo 1, al tratarse de un asunto relacionado con el actual proceso electoral de la Ciudad de México.

³ Como se advierte de las constancias de notificación realizada a Movimiento Ciudadano, que obra a foja 388 del cuaderno accesorio uno y realizada al PVEM, que obra a foja 391 del cuaderno accesorio uno.

3. Legitimación y personería. De conformidad con lo expuesto en el artículo 88 numeral 1, de la Ley de Medios, los actores se encuentran legitimados para promover los juicios de revisión, pues se trata de partidos políticos, en términos del artículo 41 párrafo segundo Base I cuarto párrafo, de la Constitución; asimismo, quienes acuden en su representación tienen personería para hacerlo, puesto que esta les fue reconocida ante la instancia local en términos de las constancias que obran en el expediente.

4. Interés jurídico. Los actores cuentan con interés jurídico para promover los juicios de revisión, toda vez que los agravios expuestos en su demanda están encaminados a controvertir la sentencia emitida por el Tribunal local, en los juicios electorales por ellos promovidos, la cual estiman les causa perjuicio en su esfera jurídica, por lo que su pretensión es que se revoque tal determinación.

II. Requisitos especiales.

1. Definitividad y firmeza. Se tiene por cumplido este requisito, en virtud de que no existe un medio de impugnación que se deba agotar de manera previa a la presentación de esta vía.

2. Violación a un precepto constitucional. El requisito en estudio se estima cubierto, en tanto que ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que se trata de una exigencia cuyo carácter es meramente formal, la cual se colma con la enunciación de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, sin que sea necesario determinar, para el examen de procedencia, si los agravios resultan eficaces para evidenciar la violación alegada, lo cual será materia del análisis de fondo del asunto.

Luego, si en el caso los actores señalan como preceptos violados los 1, 13, 14, 16, 17, 41, 116 y 133 de la Constitución, se tiene por satisfecho el requisito en mención, en términos de lo señalado en la



jurisprudencia de la Sala Superior **2/97**,⁴ bajo el rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**

3. Carácter determinante. En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios, pues la determinación que, en su caso, adopte este órgano jurisdiccional tendrá un impacto en el desarrollo del proceso electoral que transcurre actualmente en la Ciudad de México, ya que la controversia está vinculada con los lineamientos establecidos por el Instituto local para la implementación de la figura de Diputación Migrante.

4. Reparabilidad. Para determinar la procedencia del medio de impugnación jurisdiccional que se intenta, es necesario verificar que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y las etapas que comprenden el proceso local de que se trata.

En el caso, se encuentra colmada la exigencia contenida en el artículo 86, numeral 1, inciso e), de la Ley de Medios, toda vez que, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Instituto local,⁵ el registro las candidaturas a los cargos de Diputaciones por ambos principios se llevará a cabo del ocho al quince de marzo y la emisión del acuerdo del Consejo General por el que se aprueba la solicitud de registro de tales candidaturas será hasta el tres de abril siguiente, razón por la cual la reparación de la violación aducida en esta instancia es factible material y formalmente antes de la fecha mencionada.

⁴ Consultable en: Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 408 y 409.

⁵ IECM/ACU-CG083/2020, Acuerdo del Consejo General del Instituto local, por el que se ajustan las fechas y plazos para el periodo de precampañas, captación de apoyo ciudadano y para recibir la documentación para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

CUARTA. Contexto de la controversia.

A efecto de tener mayores elementos para resolver el litigio planteado, es necesario establecer algunos elementos del contexto, al efecto, se realiza una síntesis del acuerdo IECM/ACU-CG110/2020, así como de la sentencia impugnada, solamente en lo que respecta a la parte objeto de controversia.

Previo a ello, es importante resaltar que mediante acuerdo **IECM/ACU-CG60/2020**, emitido el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local, aprobó los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021, en el cual se destacó que en ejercicio de su facultad de interpretación y considerando el principio *pro persona* consagrado en la Constitución, a fin de garantizar el derecho de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el exterior, y después de un análisis exhaustivo, se **decantó por la vía de la representación proporcional**, en razón de que la elección bajo este principio, no amerita una reforma constitucional ni legal, de lo contrario el Congreso local tendría que realizar las adecuaciones normativas necesarias para poner en práctica la implementación de la elección de la Diputación Migrante.

Asimismo, debe mencionarse que este acuerdo adquirió definitividad y firmeza.⁶

1. Acuerdo IECM/ACU-CG110/2020.

El acuerdo **IECM/ACU-CG110/2020**, estableció las reglas que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas sin partido, en la postulación de sus candidaturas, entre otras, en el apartado “c) Para la postulación de

⁶ Solamente se controvertió por lo que hace al tiempo de residencia efectiva en el extranjero, sin embargo, fue improcedente por falta de interés del promovente (TECDMX-JLDC-061/2020). Resolución que fue confirmada por esta Sala Regional en el diverso juicio SCM-JDC-280/2020.



Diputaciones por el Principio de Representación Proporcional”, estableció, en lo que interesa:

En términos del artículo 26, fracciones III y IV del Código Electoral, en lo que corresponde a la asignación de las Diputaciones electas por el principio de representación proporcional, únicamente tendrán derecho a participar los partidos políticos debidamente registrados, que garanticen la paridad de género en sus candidaturas y registren candidatas o candidatos a Diputadas y Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales.

De conformidad con los artículos 23, párrafo segundo y 379, párrafo tercero del Código Electoral, para la elección de Diputaciones electas por este principio los partidos políticos por sí mismos, deberán registrar una lista cerrada, la cual estará integrada por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una o un propietario y una o un suplente del mismo género. En cada lista se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada una de las listas. Posteriormente se intercalarán las listas “A” y “B”, para conformar la Lista Definitiva, que se describe en el artículo 24, fracciones III, IV y V, de la siguiente manera:

Lista “A”: Relación de dieciséis fórmulas de candidaturas a las Diputaciones; propietaria y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales cuatro deberán estar integradas por jóvenes de dieciocho a treinta y cinco años, en la que se procurará incorporar también a integrantes de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas afrodescendientes y personas de diversidad sexual.

Esta Lista se complementará con la Lista denominada “A Prima” que contendrá únicamente la postulación de una fórmula que corresponderá a la candidatura de Diputación Migrante.

Dependiente del género de las personas integrantes de la fórmula de la Diputación Migrante, se hará la postulación de la primera fórmula de la Lista “A”, ya que se deberá respetar la alternancia, esto es, si la Diputación Migrante corresponde a mujeres, el primer lugar de la Lista “A” reconfigurada corresponderá a hombres y viceversa.

Con ambas listas, se completarán las diecisiete fórmulas que deberán registrar los partidos políticos para tener acceso a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 26 fracción I, del Código Electoral.

Una vez asignada la Diputación Migrante, quedará agotada esa elección, por lo que las fórmulas postuladas con dicho propósito por el resto de los partidos políticos no se considerarán para efectos de la integración de la Lista Definitiva.

Lista “B”: Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas conformadas por las Diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en la misma elección.

Lista definitiva, es el resultado de intercalar las fórmulas de candidatos y candidatas de las Listas “A” y “B”, que será encabezada siempre por la primera fórmula de la Lista “A”, salvo en el caso del partido que obtenga la Diputación Migrante, ya que, en ese supuesto, la lista definitiva estará encabezada por la fórmula en la que se postuló a la referida Diputación Migrante.



Asimismo, en el acuerdo de referencia el Consejo General del Instituto local aprobó los Lineamientos para la postulación y los Lineamientos para la asignación. En específico, los partidos políticos actores, ante esta instancia, sostienen que les generan agravio los siguientes artículos:

Lineamientos para la postulación

Artículo 52. El Instituto Electoral verificará que los partidos políticos realicen la postulación de la fórmula de Diputación Migrante en la Lista que se denominará “A prima” para la elección de Diputaciones plurinominales. En caso de no presentarse dicha postulación, será devuelta la Lista al partido político correspondiente para que realice la integración de la fórmula de Diputación Migrante, dentro de las 48 horas siguientes a la recepción del oficio referido y, **de no hacerlo, no se podrá otorgar registro a dicha Lista.**

Lineamientos para la asignación

Artículo 8. En la asignación de Diputaciones electas por el principio de representación proporcional, **tendrán derecho a participar los partidos políticos debidamente registrados**, que cumplan los requisitos siguientes:

- a) Registrar una Lista “A”.
- b) **Registrar una Lista “A prima”.**
- c) Obtener cuando menos el tres por ciento de la votación válida emitida;
- d) Registrar candidaturas de diputadas o diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide la Ciudad de México; y
- e) Garantizar la paridad de género en sus candidaturas.

Al respecto, debe destacarse que de conformidad con ambos Lineamientos de postulación y asignación, la **Lista “A Prima”** se integra con la candidatura a la Diputación Migrante postulada por cada partido político, siendo esta una fórmula integrada por personas residentes en el extranjero con calidad de originarias de la Ciudad de México, que cumplan con los requisitos dispuestos en la Constitución y la Ley de Nacionalidad para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de representación proporcional en el Congreso local,

así como lo establecido en los demás ordenamientos legales que resulten aplicables.

2. Sentencia impugnada.

El Tribunal local determinó revocar parcialmente el acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020, emitido por el Consejo General del Instituto local, a fin de que procediera a modificar los Lineamientos para la postulación, con base, en esencia, en las siguientes consideraciones.

1. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido.

La responsable consideró que el agravio resultaba infundado, pues contrario a lo aducido por la parte actora, el acuerdo impugnado se encontraba debidamente fundado y motivado, pues se advierte una relación lógica entre la exposición de las razones que motivaron la emisión de los Lineamientos, así como, los diversos artículos que sirvieron de sustento para emitirlos.

Aunado a lo anterior, consideró que el Instituto local -en el acuerdo IECM/ACU-CG-60/2020- en ejercicio de su facultad de interpretación, consideró que para garantizar el derecho de las personas residentes en el extranjero para votar y ser votadas bajo la figura de la Diputación Migrante, se decantó por darle operatividad a través de la vía de la representación proporcional. En este sentido, integró la referida figura a las reglas que rigen la asignación de las Diputaciones electas por el principio de representación proporcional, esto es, las previstas por el artículo 29, apartado B, numerales 1 y 2 inciso b) de la Constitución Local, así como 24, fracción III y 26 del Código Local.

Por ende, consideró que el Instituto local cumplió con la obligación establecida en el artículo 16, de la Constitución, ya que citó los preceptos aplicables y, además, precisó cuáles eran las facultades y obligaciones que de ellos derivaron para emitir el acto impugnado.



2. Agravios relacionados con la implementación de manera general sobre la figura de la Diputación Migrante.

- La figura de la Diputación Migrante no se encuentra prevista en la Constitución, como tampoco en la Constitución local.
- Los lineamientos condicionan el derecho a acceder a la lista de representación proporcional.
- El Instituto local se extralimitó en sus funciones al "legislar" sobre la figura de la Diputación Migrante.

En primer término refirió que derivado de las diversas ejecutorias dictadas por la Sala Regional y posteriormente por la Sala Superior, a través del juicio SCM-JDC-27/2020 y del recurso SUP-REC-88/2020, se determinó la reviviscencia de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y Vigésimo Quinto Transitorio del Código Electoral, únicamente para el proceso electoral 2020-2021 y se ordenó al Instituto local continuar con los trabajos que estimara pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar la figura de la Diputación Migrante.

En ese sentido, consideró que los agravios eran **infundados**, pues resultó evidente que a través de las ejecutorias citadas, las normas tanto constitucionales como legales que regulaban la figura de la Diputación Migrante adquirieron vigencia nuevamente, por lo que, a fin de llevar a cabo su implementación, de conformidad con lo ordenado por la Sala Superior, el Instituto local tenía la obligación de realizar las acciones necesarias con el fin de regular dicha figura, para el proceso que actualmente se encuentra en curso.

Respecto al agravio relativo a que el Instituto local no puede establecer ninguna condición adicional respecto al número de candidaturas que deben postular los partidos políticos, pues carece de facultades para ello, también estimó que era **infundado**, debido a que las partes actoras perdieron de vista que, derivado de las ejecutorias

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

referidas, tenía la obligación de armonizar las directrices establecidas en ellas, con las normas electorales que habían adquirido reviviscencia. Lo anterior, tomando en consideración que el Instituto local, cuenta con facultades para ello, de conformidad con lo previsto en la Constitución local, así como, en el Código Electoral.

Así, si el artículo 13 del Código Electoral (el cual adquirió reviviscencia), señala de manera específica que el Instituto local tiene la obligación de implementar la figura de la Diputación Migrante, de conformidad con lo dispuesto en el mismo Código y en los lineamientos que al efecto emita el propio órgano político administrativo, es evidente que la responsable únicamente se ajustó a lo previsto en la normativa electoral, en uso de su facultad reglamentaria, por lo que su actuación se encontraba justificada.

Por otra parte la responsable señaló que no les asistía la razón respecto a que con la emisión de los Lineamientos, el Instituto local estableció una condición adicional para los partidos políticos al obligarlos a postular una candidatura para la Diputación Migrante, puesto que no creó ninguna figura adicional, sino que, como se analizó, derivado de la reviviscencia de las disposiciones que regulaban la citada figura por la Sala Superior, dicha autoridad se encontraba obligada a realizar las acciones conducentes con el fin de llevar a cabo su implementación en el actual proceso electoral, por lo que no obedeció a su libre arbitrio.

Finalmente, respecto al agravio relativo a que el Instituto local no tiene competencia para legislar y mucho menos establecer que era obligación de los partidos políticos la de postular candidaturas a la Diputación Migrante, por cualquier sistema electoral, estimó que era **infundado**, pues bajo ninguna circunstancia legisló sobre la figura de la Diputación Migrante, sino que al amparo de lo previsto en la legislación local, en lo ordenado por la Sala Superior y, en ejercicio de su facultad reglamentaria, llevó a cabo la implementación de dicha figura a través de los Lineamientos.



3. Agravios relacionados con la implementación de la figura de la Diputación Migrante por el principio de representación proporcional.

- Asignación en primer lugar de la Diputación Migrante.
- Creación de una "Lista A Prima" y forma de elegir a las diputaciones por el principio de representación proporcional.
- Afectación al principio de representación proporcional.

El Tribunal local determinó que el agravio relativo a que los términos en que dicha postulación fue regulada, vulnera el principio de autoorganización y autodeterminación con el que cuentan los partidos políticos, era **infundado**, debido a que estaba justificada la determinación del Instituto local de cambiar el método de asignación de la Diputación Migrante, derivado de la imposibilidad material y jurídica para aplicar en la elección en los términos que la concibió la legislatura, es decir, por el principio de mayoría relativa.

Aunado a que, el Instituto local aprobó los Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante a través del principio de representación proporcional mediante Acuerdo IECM/ACU-CG060/2020, de dieciocho de septiembre del año pasado, lo cual no fue impugnado, adquiriendo definitividad y firmeza.

4. Trato discriminatorio a las personas migrantes que siendo originarias de la Ciudad de México residen en alguna otra entidad federativa en nuestro país.

Respecto al agravio señalado por Movimiento Ciudadano, en el que señaló que los Lineamientos fueron emitidos por el Instituto local son discriminatorios, lo estimó **infundado**, pues perdió de vista que dicha figura correspondería a la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que se encontrara en el extranjero, ello, en ejercicio de la libertad configurativa con la que cuentan las entidades federativas; fue el propio órgano legislativo, quien en ejercicio de la libertad de

configuración legislativa determinó el grupo social al cual se dirigiría la figura de la Diputación Migrante, por ende, resulta válido que el Instituto local lo haya acotado para las personas que siendo originarias de la Ciudad de México, residen en el extranjero.

5. La Diputación Migrante implícitamente reduce el número de curules a repartir.

En primer lugar, señaló que la legislación electoral local es muy enfática en establecer que el Congreso local se integrará por sesenta y seis diputaciones, de las cuales, treinta y tres, serán electas por el principio de mayoría relativa y, treinta y tres por el principio de representación proporcional.

En segundo lugar, señaló que la determinación de llevar a cabo la implementación de la Diputación Migrante por el principio de representación proporcional, de ningún modo reducirá el número de curules que por dicho principio serán asignadas en favor de los partidos políticos, pues se tiene contemplado elegir treinta y tres diputaciones por dicho principio, tal y como se encuentra previsto en el artículo 29 de la Constitución Local y 11 del Código Electoral.

Aunado a lo anterior, señaló que dicha candidatura se implementa por primera vez en la Ciudad de México, lo cual significa que con relación a dicho cargo, actualmente no se encuentra delimitado políticamente para una fuerza partidista, sino que, al ser de reciente creación, cada uno de los partidos políticos podrá competir por primera vez, en igualdad de condiciones respecto a los demás partidos políticos, incluso en coalición con otras fuerzas políticas, por lo que potencia y maximiza el ejercicio de los derechos políticos electorales, ya que por un lado, se podrá elegir a una persona representante vinculada al sector de las personas migrantes y, por otro, se permitirá que los partidos políticos en igualdad de condiciones puedan participar en dicha elección, garantizando con ello, una posibilidad más para obtener mayores curules en la integración del Congreso local. Por ello, dicho agravio resultó **infundado**.



6. Con la emisión de los Lineamientos el Instituto local creó un distrito más.

La autoridad responsable estimó el agravio **infundado**, pues únicamente se trata de un sistema electoral que busca asegurar la participación de las personas extranjeras. En este sentido, el Instituto local, derivado de la imposibilidad de acotar al número importante de personas que residen en el extranjero a un distrito electoral, se estimó prudente llevar a cabo la elección por el principio de representación proporcional, lo cual se encuentra justificado, ya que solo a través de dicho sistema, se podrá asegurar que dicho cargo de elección popular efectivamente, represente de manera general y no respecto a un distrito electoral, a las personas originarias de la Ciudad de México que residen en el extranjero.

7. La decisión del partido a no participar en la elección de la Diputación Migrante no puede generar sanción alguna.

La responsable señaló que el artículo 52 de los Lineamientos para la postulación, previó que, efectivamente, en caso de que un partido político sea omiso en llevar a cabo el registro de dicha candidatura, podrá ser requerido a fin de que dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane dicha omisión y en caso de que no dé cumplimiento por segunda vez a dicha prevención, perderá su derecho para que se le otorgue el registro a dicha lista.

En el caso, estimó que efectivamente, al desarrollar la figura relativa a la Diputación Migrante, el Instituto local sí previó como una posibilidad, que los partidos pudieran perder el derecho de postular las candidaturas a las diputaciones por el principio de representación proporcional, sin embargo, ello obedeció a la necesidad de hacer funcional un sistema electoral que permitiera la elección de la Diputación Migrante, lo cual cuenta con un sustento legal, pues este

tipo de medidas, tienen como finalidad que los partidos políticos fomenten el pluralismo político.

Por lo anterior, el Tribunal local estimó **infundado** el agravio.

8. Publicación de la convocatoria en el extranjero.

Respecto a este agravio, hecho valer por Movimiento Ciudadano, se calificó como **infundado**, pues con relación a su difusión no se acotó a país alguno y el medio propuesto para darla a conocer es a través de internet (tanto en las páginas oficiales de los partidos, como en redes sociales) lo que de ninguna forma puede resultar costoso; señalando que, consideró conforme a derecho que el Instituto local, no especificara alguna nación en concreto para su difusión, ya que el derecho a participar en la elección de la Diputación Migrante corresponde a todas las personas originarias de la Ciudad de México que residan en el extranjero, ello atendiendo al principio general de que donde la ley no distingue, no se debe distinguir, aunado a que el actor fue omiso en establecer de manera específica cuáles son las razones por las que considera que la difusión puede ser onerosa.

Finalmente, indicó que el Instituto local en ejercicio de sus funciones y en aras de garantizar la participación de la ciudadanía migrante en el proceso electoral en curso, estimó necesario proponer a los partidos, algunas formas de difundirla para el registro de la candidatura a la Diputación Migrante, sin que esto constituyera una obligación.

9. Distribución de las candidaturas por bloques de competitividad.

La responsable consideró parcialmente fundado lo alegado; por lo que, modificó los artículos 15 párrafo tercero, incisos e), f), g) y h) y 16 incisos d), e) y f), de los Lineamientos para la postulación, a efecto de que se considerara de forma ejemplificativa, más no limitativa, como el piso mínimo para garantizar la paridad de género, en observancia a las acciones afirmativas en favor de las mujeres y el principio de auto-organización de los partidos.



Observó que si bien, en principio, la medida adoptada por el Instituto local, buscaba garantizar que la postulación sea paritaria entre cada uno de los bloques de competitividad, lo cierto es que, al mismo tiempo, restringe de alguna manera la participación de las mujeres, al establecer un límite o tope en la postulación de candidaturas en favor del género femenino, perdiendo de vista que al ser medidas preferenciales en favor de las mujeres, la limitó a los términos cuantitativos tradicionales de cincuenta por ciento y cerró así la posibilidad de que los partidos políticos postulen a un porcentaje mayor de cincuenta por ciento de mujeres.

10. El Instituto local pretende regular mediante los Lineamientos la participación de un sector históricamente desprotegido.

Estimó el agravio **infundado**, por una parte, e **inoperante** por otra. Lo primero ya que el Instituto local sí cuenta con las atribuciones constitucionales y legales para emitir lineamientos, reglamentos o criterios con el fin de regular alguna figura prevista en la legislación electoral local.

La inoperancia radicó en que las partes actoras fueron omisas en establecer de manera específica, cuáles son las razones, por las que estiman que los Lineamientos emitidos, restringen la participación del grupo de las personas migrantes; por el contrario, advirtió que el Instituto local estableció una serie de acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad, con el fin de asegurar que puedan contar con representación política, para lo cual los partidos políticos deberán incluir entre sus candidaturas a Diputaciones de Mayoría Relativa, al menos una persona con discapacidad y bastará con que el partido político exprese tal circunstancia en un escrito bajo protesta de decir verdad.

QUINTA. Marco jurídico y jurisprudencial

1. Diputación Migrante

El artículo 35, fracciones I y II de la Constitución establecen el derecho de la ciudadanía a votar en elecciones populares y la potestad para ser votado o votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

Asimismo, se prevé que el derecho a registrar candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a la propia ciudadanía quien también puede participar mediante candidaturas independientes.

En la parte final de dichas fracciones, se precisa que los requisitos, condiciones y términos de participación corresponden a la legislación, esto es, se otorga un margen de configuración legislativa para definir esas condiciones o exigencias.

A su vez, el artículo 122 del propio ordenamiento fundamental, al establecer la regulación de los Poderes en la Ciudad de México, dispone en el inciso A, fracción II, que el ejercicio del Poder Legislativo en dicha ciudad se deposita en el Congreso local, el cual se establecerá en los términos que fije la Constitución local y sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca, y serán electos y electas para un periodo de tres años.

La Constitución local, en su artículo 1º, puntos 3 y 4 establece que se adopta un gobierno republicano, democrático, representativo, laico y popular y que la Ciudad de México es libre y autónoma en cuanto a su régimen interior y a su organización político-administrativa.

En su numeral 2º, puntos 2 y 3, la Constitución local determina que la Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional y que es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado mexicano les ha reconocido su condición de refugiada u otorgado asilo político o la protección complementaria.



En el precepto 4º, se prevé que en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución, tratados internacionales de derechos humanos y la propia norma fundamental local, acotando que los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

A su vez, en el artículo 7, inciso F, se estatuye el derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria, y entre la gama de derechos reconocidos destaca el contenido de los puntos 2 y 3, del citado numeral, que señalan:

[...]

2. Las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho al sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto.

3. Las personas originarias de la Ciudad que residen **fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales**, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

El artículo 4 inciso B fracción III, del Código Electoral define al candidato a Diputada o Diputado migrante como la persona residente en el extranjero con calidad de originaria en la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar el cargo de Diputada o Diputado por el principio de mayoría relativa;

Por su parte, el artículo 6 del Código Electoral prevé que, en la Ciudad de México, son derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos:

- I. Votar y participar en las elecciones federales, locales, consultas populares y demás mecanismos e instrumentos de participación ciudadana conforme lo dispuesto por este Código y demás disposiciones aplicables. **Las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, tendrán derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno y para la de Diputadas y**

Diputados locales exclusivamente para el caso de Candidato a Diputada o Diputado Migrante, en los términos que determinen la Constitución Federal, las Leyes Generales y este Código;

[...]

El artículo 13, de ese ordenamiento dispone que las ciudadanas y los ciudadanos originarios que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de Candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes, de conformidad con lo que dispone el Código y **los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto local**, quien tendrá bajo su responsabilidad el registro de las Candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes y la organización de esos comicios.

Para ello, podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con el Instituto Nacional Electoral, dependencias de competencia federal y local, así como con instituciones de carácter social y privado, debiendo su Consejo General determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, apoyándose para ello en un Comité especial y un área técnica prevista en el reglamento interno del Instituto local, que le auxilien a valorar los diversos mecanismos empleados para ese efecto por otros organismos electorales y/o proponer elementos innovadores para su instrumentación.

Para ejercer el derecho al voto, las ciudadanas y los ciudadanos originarios residentes en el extranjero deberán contar con credencial para votar con fotografía expedida por el organismo electoral federal cuyo registro corresponda a la Ciudad de México, lo que permitirá acreditar la residencia en esta entidad federativa, aun sin radicar en ella.

Asimismo, prevé que los partidos políticos podrán postular candidaturas comunes en esos comicios.

Por último, el artículo 76 del Código Electoral establece que en los procesos electorales en que tenga verificativo la elección de Jefa o Jefe de Gobierno, y de la Diputación Migrante, se conformará un Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el



voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, únicamente en cuanto a esa elección.

2. Acción afirmativa

a. Doctrina constitucional

Díez-Picazo⁷, afirma que la acción afirmativa es un concepto acuñado por el sistema jurídico de los Estados Unidos de América durante la segunda mitad del siglo pasado con el propósito de promover medidas encaminadas a superar la discriminación y los prejuicios que, más de cien años después de la abolición de la esclavitud, existían aún en contra de la población afrodescendiente, y comprende medidas de carácter legislativo, ejecutivo, e incluso decisiones judiciales.

Al respecto, refiere que la sentencia *Regents of the University of California Vs. Bakke*, emitida en mil novecientos setenta y ocho, por la Corte Suprema de los Estados Unidos, relativa a un conflicto surgido a raíz de una política de discriminación positiva aplicada por dicha universidad, fue un importante hito en la consolidación de la doctrina sobre la acción afirmativa en ese país.

Poco tiempo después este concepto fue acogido en Europa, en donde tuvo gran desarrollo, especialmente frente a la situación de las mujeres, y su entonces, incipiente, incursión en varios espacios hasta poco antes reservados a los hombres, entre ellos el ámbito profesional y laboral y el de la participación política.

Fernández Poncela,⁸ indica que las acciones afirmativas, pueden definirse como aquellas cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear

⁷ Díez-Picazo. Luis María "Sistema de Derechos Fundamentales". Segunda Edición. Thompson Civitas, Madrid, 2005.

⁸ Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, número 169, abril 1997.

oportunidades para los sectores subordinados.

Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera.

b. Doctrina jurisprudencial

La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 6 indica que

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que todas las y los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, b) De votar y ser elegidas en elecciones periódicas, realizadas por sufragio universal e igual, posibilidad de voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso “Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil”⁹, recuerda que mientras que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”.

Es decir, el artículo 24 de la referida Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o, de hecho, no solo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación.

⁹ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinte de octubre de dos mil dieciséis. Serie C número. 318.



Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰ consideró que los Estados **están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de terceras personas o entidades que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala que toda persona que se encuentre en una **situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial**, debido a los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos.

En el ámbito nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ 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 quienes integran ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

El Pleno de ese Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, 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

¹⁰ Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de veintiocho de agosto de dos mil dos. Serie A número 17.

¹¹ Tesis aislada 1a. XLIV/2014 (10a), de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 119

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.

En el Amparo en Revisión **2199/2009**, precisó que hay determinadas **medidas pro-igualdad que difícilmente podrían ser instrumentalizadas o aplicadas sin recurrir al uso de criterios de identificación de los colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades trata de aumentar el derecho**; y que sería absurdo en esos casos que el Juez o Jueza constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha.

Así, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad **2/2010**, estableció que, en casos en que la legislación incluye a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante cuyo análisis debe hacerse bajo el principio de razonabilidad. Este análisis de razonabilidad consistirá en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca –o no– bienes o valores constitucionalmente protegidos.

SEXTA. Cuestión previa.

Antes de entrar al estudio de los agravios, esta Sala Regional estima pertinente precisar que los argumentos de los partidos políticos actores se analizarán a la luz de la naturaleza del juicio de revisión, que es de estricto derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 párrafo 2 de la Ley de Medios, que indica que el juicio que nos ocupa debe resolverse con sujeción a las reglas contenidas en el Capítulo IV, Título Único, Libro Cuarto de la citada ley; por lo que esta Sala Regional se encuentra impedida para realizar la suplencia de las deficiencias u omisiones que pudieran existir en los agravios expresados por los partidos políticos actores.



En tal sentido, atendiendo a la naturaleza de estricto derecho del juicio de revisión, los motivos de disenso deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones fundamentales que la autoridad responsable razonó para resolver, es decir, se tiene que demostrar que los argumentos del Tribunal local, conforme a los preceptos normativos aplicables, no se ajustan a derecho.

SÉPTIMA. Síntesis de agravios, pretensión y metodología.

I. Síntesis de Agravios.

1. Agravios en el juicio de revisión SCM-JRC-13/2021 (Movimiento Ciudadano).

a. Exceso en la facultad reglamentaria

Sostiene que el Tribunal local consideró infundados sus planteamientos en los que señala que los Lineamientos son excesivos al disponer que en aquellos casos en los que un partido no decida participar en la contienda de la diputación migrante, se les impedirá participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; conclusión de la cual discrepa Movimiento Ciudadano por las siguientes razones:

- El Instituto local se excedió en su facultad reglamentaria al disponer una sanción para los partidos políticos que decidan no postular una candidatura migrante, lo cual no está previsto en la norma local.
- La facultad reglamentaria con que cuenta el Instituto local no permite legislar, por lo que, de hacerlo, se violenta el principio de reserva de ley. Por tanto, los Lineamientos infringen el artículo 116, fracción IV, de la Constitución, ya que ni la

legislación ni la Constitución locales prevén la sanción establecida por éstos.

- La autoridad administrativa solamente podía instrumentar la figura de la diputación migrante, no así limitar el derecho de los partidos políticos a participar en la asignación de representación proporcional.
- Las normas que se emitan en el marco de esta facultad no pueden modificar o alterar el contenido de la ley, por lo que se infringe el principio de subordinación jerárquica.

En específico, sostiene que los artículos 52 de los Lineamientos para la postulación y 8 de los Lineamientos para la asignación violentan este principio, al establecer una limitación a un derecho establecido por la Constitución local y el Código Electoral, como lo es la asignación de representación proporcional.

- Asimismo, constituye una falta al principio general del derecho *nulla crimen, nulla poena sine lege certa* -no hay delito ni hay pena sin ley-.
- Al no existir una disposición legal que obligue a los partidos políticos a registrar una candidatura a una diputación migrante, los Lineamientos constituyen una intervención ilegal a su autonomía y en su vida interna, lo cual viola el artículo 23 del Código Electoral.
- El Tribunal local no advirtió que hay una incongruencia, puesto que por no presentar lista "A prima" compuesta por una sola formula integrada por dos personas (sin estar en ley alguna), deja de tener efectos la lista "A", que sí está en ley, conformada por dieciséis formulas, afectando a los treinta y dos ciudadanos y ciudadanas, privándoles de su derecho a ser votados.

En tal sentido, para el partido actor "con el argumento de que los migrantes son históricamente un grupo vulnerable, se deja en perfecto estado de vulnerabilidad a los que no son migrantes en perjuicio de sus derechos".



- Destaca que el Tribunal local no fue exhaustivo en el análisis de sus planteamientos, ya que, a su decir, le asiste la razón al combatir que la sanción prevista por los Lineamientos no tiene sustento legal.
- El Código Electoral originalmente había previsto que la diputación migrante sería electa por el principio de mayoría relativa, siendo el Instituto local quien injustificadamente se extralimitó, estableciendo que fuera a través de la representación proporcional, con el propósito de hacer funcional esa figura, lo cual, indebidamente fue avalado por el Tribunal local.
- Lo ordenado por la Sala Superior al resolver el SUP-REC-88/2020, en modo alguno otorga facultades legislativas al Instituto local.
- Lo procedente sería que el Congreso local, como órgano legislativo, determine, para lo subsecuente, lo que considere oportuno para la figura de la diputación migrante.
- El Instituto local creó un “subdistrito” que debió ser tema de la legislación.

b. Discriminación de la ciudadanía originaria de Ciudad de México que migra a otra entidad federativa.

Movimiento Ciudadano sostiene que el Tribunal local desestimó el argumento relativo a que la creación de la figura de diputación migrante de la persona nacida en la Ciudad de México residente solo en el extranjero discrimina a quienes migran a otras entidades de la República. Al respecto, señala que es incorrecto que la responsable sostenga que la legislación solo incluyó a quienes residen en el extranjero y que es un grupo vulnerable.

Asimismo, precisa que si realmente se quisiera ser equitativo en las acciones afirmativas también debería incluirse a las personas migrantes dentro del país.

Por otro lado, argumenta que no es cierto que las personas migrantes sean grupos vulnerables históricamente, porque la realidad es que las personas migrantes que viven en otro país de manera legal, a su decir, tienen toda la protección de los sistemas de salud, educativos y acceso a la impartición de justicia. Abunda señalando “vulnerables, cuando vivían en México, por eso se fueron, porque sus condiciones de pobreza que les ofrecía el sistema económico en México los obligó a buscar otras fronteras...”.

c. Falta de exhaustividad

- El Tribunal local no suplió la queja, por lo que se vulnera el principio de exhaustividad.
- Sostiene que el Tribunal local no atendió su agravio relativo a que, si al abrir su convocatoria no hay ninguna persona migrante que quiera inscribirse, eso redundaría en que ese instituto político no pudiera registrar candidaturas de representación proporcional. Al respecto, destaca que tanto el Instituto local como la autoridad responsable, pierden de vista que no se puede obligar a las personas migrantes a inscribirse como candidaturas a diputaciones.
- Precisa que en la demanda primigenia se alegó que es facultad de los partidos políticos poner en la lista de representación proporcional a la persona candidata a la diputación migrante en cualquier número de la lista “A”, sin embargo, se complica el hecho de que sea una lista distinta “A prima”.
- Tampoco se analizó su planteamiento relativo a que:
[...]se da el riesgo de una fractura política dentro de los partidos ya que, así como el derecho laboral es alto en contenido económico, así el derecho electoral es de alto contenido político, en donde resulta que dentro de los partidos el primer lugar de la lista de representación proporcional se destina, por lógica política, a hombre



o mujer que dentro del partido ha realizado una labor política de relevancia, o bien para un candidato o candidata que tiene un peso específico Político, o un especialista en determinada materia en que el partido tienen interés especial de manejar determinados temas en el Congreso.

Ahora bien, la figura de diputación migrante, no da la garantía al partido que lo incluye de su pertenencia y se declare independiente en perjuicio del partido que se trate, debido esto a la imposición ilegal que se quiere hacer por el consejo demandado.

2. Agravios en el juicio de revisión SCM-JRC-14/2021 (PVEM).

a. Falta de exhaustividad

Sostiene que el Tribunal local omitió analizar los agravios planteados por el PVEM, sino que estudió solamente los hechos valer por Movimiento Ciudadano. Al respecto señala que:

- No se analizó si el acuerdo impugnado era producto de una inexacta aplicación de la ley, así como de las facultades del Instituto local.
- Tampoco se pronunció sobre las razones expuestas respecto a la incompetencia de la autoridad administrativa para ejercer función legislativa, puesto que, si bien cuenta con facultad reglamentaria, ésta por reserva de ley, no puede ir más allá de lo expresamente señalado en la ley, ya que, de establecer mayores requisitos que los estipulados por la legislación, o bien, desnaturalizar la figura, va más allá de la facultad reglamentaria.
- Lo ordenado por la Sala Superior implicaba que el Instituto local continuara con los trabajos a fin de implementar la figura, no así para que legislara nuevos supuestos, desnaturalizara la figura de la diputación migrante o impusiera sanciones o requisitos mayores que los expresamente señalados en la ley.

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

- Se omitió pronunciamiento respecto de la incompetencia del Instituto local para hacer control de constitucionalidad difuso.
- No se pronunció respecto de los planteamientos relativos a:
 - Qué sucedería si su partido político hizo todo lo materialmente posible para la conformación de la lista “A prima” y aun así no obtiene una candidatura a la diputación migrante.
 - Que sucedería si aun habiendo obtenido la candidatura renuncia.
- Lo anterior, a su decir, constituye una omisión reglamentaria que actualiza una zona de penumbra que podría vulnerar los derechos de las posibles personas que integren la lista “A”, al no poder ser votadas.

b. Exceso de la facultad reglamentaria

El hecho de que el Tribunal local sostenga que el establecimiento de la previsión del artículo 52 de los Lineamientos de postulación es en ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto local, indebidamente le está concediendo una facultad legislativa, al establecer mayores requisitos para la inscripción de las candidaturas de representación proporcional que los previstos por la ley.

Lo anterior, trasciende, a su decir, en la división de poderes y atenta contra el principio de reserva de ley, puesto que, está estableciendo una sanción en caso de no registrar lista de diputación migrante.

Destaca, que la reglamentación emitida por el Instituto local, sale de los parámetros que prevé la doctrina en la materia, puesto que el reglamento nunca deberá modificar o alterar el contenido de una ley, por lo que, ni la norma que adquirió reviviscencia, ni el Código Electoral previeron alguna sanción, la actuación no encuentra sustento jurídico.



Asimismo, sostiene que la pena es desproporcional, por lo que no se sujeta a lo previsto por la Constitución.

II. Pretensión.

De lo anterior, se advierte que la pretensión de los partidos políticos actores es que se revoque la resolución impugnada y se determine que el Instituto local excedió sus facultades reglamentarias al establecer, que de no registrar la lista "A prima" -que corresponde a la diputación migrante-, no se podrá otorgar el registro de la lista "A".

La causa de pedir la sustentan en el hecho de que tal previsión implica una sanción, lo cual escapa de la facultad reglamentaria con la que cuenta el Instituto local.

III. Metodología.

A efecto de dar contestación a los agravios planteados, se analizarán en el siguiente orden: **1.** Falta de exhaustividad, al tratarse de una violación formal. Primero los hechos valer por Movimiento Ciudadano y, en un segundo apartado, los del PVEM; **2.** De manera conjunta los que controvierten el exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local, y **3.** La supuesta discriminación de la ciudadanía que migra a una entidad federativa.

Lo anterior no causa afectación jurídica alguna, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados, de conformidad

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

con lo establecido en la jurisprudencia **4/2000**,¹² de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

OCTAVA. Estudio de fondo.

1. Falta de exhaustividad

a. Movimiento Ciudadano

Es **inoperante** el planteamiento relativo a que el Tribunal local omitió suplirle la queja, lo que, en concepto del partido político actor, vulneró el principio de exhaustividad. Lo anterior es así, puesto que el Tribunal local al establecer la metodología de estudio señaló que, en ejercicio de sus facultades previstas en la Ley Procesal local, supliría la queja, para lo cual analizaría íntegramente las demandas. Sin que Movimiento Ciudadano precise qué argumento se dejó de suplir y, en su caso, qué se pudo haber obtenido de tal suplencia, sino que de manera general sostiene que se omitió hacerlo.

Por tanto, al no controvertir de manera frontal las consideraciones que sustentan la sentencia, sino tratarse de argumentos genéricos, es que se considera inoperante.

Por otro lado, también se estiman **inoperantes**, los planteamientos en los que señala que el Tribunal local dejó de pronunciarse respecto a:

- Que, si al abrir su convocatoria no hay ninguna persona migrante que quiera inscribirse, eso redundaría en que ese instituto político no pudiera registrar candidaturas de representación proporcional.
- Que se da el riesgo de una fractura política dentro de los partidos, puesto que el primer lugar de la lista de representación proporcional se destina, por lógica política, a hombre o mujer que dentro del partido ha realizado una labor política de

¹² Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



relevancia, o bien para un candidato o candidata que tiene un peso específico político, o un especialista en determinada materia en que el partido tienen interés especial de manejar determinados temas en el congreso.

Ello, puesto que, si bien la autoridad responsable no se pronunció de manera directa al respecto, lo cierto es, que se trata de cuestiones hipotéticas.

En efecto, del análisis los planteamientos que refiere el partido político actor que no fueron atendidos, se advierte que refieren circunstancias fácticas que se traducen en especulaciones, por lo que, ningún fin práctico tendría revocar la resolución impugnada a efecto de que el Tribunal local se pronunciara al respecto, ya que se trata de situaciones hipotéticas.

Lo anterior, considerando que los argumentos que se hagan valer como agravios, deben referirse a un menoscabo u ofensa reales, derivados del acto motivo de controversia, pues es éste la que se examina a la luz de aquéllos; consecuentemente, dichos agravios son inoperantes cuando constituyen meras consideraciones de naturaleza hipotética o subjetiva, pues éstas, por su propia índole, no pueden controvertir el acto.

Al respecto, sirven como criterio orientador el contenido en la tesis XVII.1o.C.T.12 K (10a.), de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN UNA SITUACIÓN HIPOTÉTICA**¹³ y 2a./J. 88/2003 de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE**

¹³ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 3, página 1889

ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.¹⁴

Por otro lado, es **inoperante** el planteamiento relativo a que en la demanda primigenia se alegó que es facultad de los partidos políticos poner en la lista de representación proporcional a la persona candidata a la diputación migrante en cualquier número de la lista “A”, sin embargo, se complica el hecho de que sea una lista distinta “A prima”.

De la revisión de la sentencia impugnada se advierte que se tuvo como agravio el siguiente:

- El partido señala que en el acuerdo controvertido se prevé que los partidos políticos tendrán la obligación de postular por el principio de representación proporcional, en primer lugar, las candidaturas a la Diputación Migrante, lo cual, trastoca su derecho de autodeterminación y autogobierno.
- Considera que dicha obligación lesiona la vida interna de los partidos políticos, ya que no existe disposición legal que de manera expresa así lo disponga, con lo cual, se evidencia una clara vulneración a la autonomía.
- Por ende, considera que no es posible otorgarles mayores privilegios al sector de las personas migrantes respecto de otro tipo de sectores vulnerables.
- En ese sentido, señala que no se puede obligar a postular en primer lugar a la persona migrante, pues se pierde de vista que muchas veces las personas migrantes no tienen vinculación efectiva con la vida de la Ciudad de México.

Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada se advierte que, si bien no se atendió exactamente el planteamiento del partido político actor, lo cierto es que, sí se pronunció respecto a por qué era adecuado el establecimiento de la “Lista A”.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página 43



Al respecto, el Tribunal local sostuvo que la actuación del Instituto local se encuentra apegada a derecho, pues a través de la reglamentación, buscó asegurar la consecución de un derecho en favor de un sector desprotegido.

Asimismo, tras realizar el análisis de la normativa aplicable, concluyó que la actuación de ese órgano administrativo se encuentra amparada en la propia legislación y en la facultad reglamentaria con que cuentan las autoridades electorales.

Ello, aunado a que, en concepto de ese Tribunal local, este tipo de medidas tiene como finalidad que los partidos políticos fomenten el pluralismo político.

Así, a partir de la revisión de la normativa que regula la actuación de los partidos políticos, sostuvo que, con independencia de las hipótesis previstas por el Instituto local con el fin de llevar a cabo la elección de la Diputación Migrante, los partidos políticos tienen la obligación de llevar a cabo la postulación atinente, sobre todo si se toma en consideración que fue el propio Congreso local quien determinó la elección de una diputación migrante.

De igual forma, precisó que la propia legislación electoral local condiciona a los partidos políticos cumplir con diversos requisitos para poder participar en la asignación de la diputación por el principio de representación proporcional.

Así, para ese órgano jurisdiccional, resulta evidente que, al haber adquirido reviviscencia la figura de la diputación migrante y, preverse su asignación por el principio de representación proporcional, los partidos se encuentran obligados a postular una candidatura.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Sobre todo, porque sólo de esa manera se dotará de representación a un sector históricamente vulnerable y se fomentará la integración de los órganos de representación política en la Ciudad de México.

En tal sentido, en concepto de este órgano jurisdiccional, fue atendida la esencia del planteamiento, puesto que, argumentó por qué la figura de la diputación migrante contribuye al pluralismo político, al cual se encuentran vinculados los partidos políticos constitucional y legalmente.

Asimismo, debe de señalarse que, aun cuando se fuera estricto en cuanto que no se contestó la literalidad del planteamiento, ningún fin práctico tendría revocar para que el Tribunal local se pronunciara al respecto, puesto que, en el agravio segundo, este órgano jurisdiccional se pronunciará en cuanto a por qué es adecuado el establecimiento de la “Lista A”, como medida afirmativa para asegurar la optimización de la figura de la Diputación Migrante.

b. PVEM

Los agravios respecto a la supuesta falta de exhaustividad de la resolución impugnada se consideran **infundados** en una parte e **inoperantes** en otra, conforme a lo siguiente.

Son **infundados** los planteamientos relativos a que el Tribunal local:

- No analizó si el acuerdo impugnado era producto de una inexacta aplicación de la ley, así como de las facultades del Instituto local.
- Tampoco se pronunció las razones expuestas respecto a la incompetencia de la autoridad administrativa para ejercer función legislativa, puesto que, si bien cuenta con facultad reglamentaria ésta, por reserva de ley, no puede ir más allá de



lo expresamente señalado en la ley, ya que, de establecer mayores requisitos que los estipulados por la legislación, o bien, desnaturalizar la figura, va más allá de la facultad reglamentaria.

- Lo ordenado por la Sala Superior implicaba que el Instituto local continuara con los trabajos a fin de implementar la figura, no así para que legislara nuevos supuestos, desnaturalizara la figura de la diputación migrante o impusiera sanciones o requisitos mayores que los expresamente señalados en la ley.

Lo anterior, debido a que del análisis integral de la sentencia impugnada se advierte que la autoridad responsable sí se pronunció respecto de los planteamientos del actor, sin embargo, concluyó que el Instituto local había actuado en el marco de sus atribuciones reglamentarias.

En efecto, en diversos apartados de la sentencia impugnada razonó porqué el Instituto local fundó y motivó correctamente los Lineamientos. Al respecto, del análisis de la normativa aplicable y a partir de lo ordenado por este órgano jurisdiccional y la Sala Superior, concluyó que era evidente que la legislación prevé y faculta al Instituto local para emitir las normas, lineamientos y reglamentos con el fin de regular la figura de la Diputación Migrante.

En tal contexto, precisó que si la propia ley determinó que fuera el Instituto local la autoridad que implementara la figura en mención a través de los Lineamientos, resultaba evidente que la responsable únicamente se ajustó a lo previsto en el ordenamiento, tomando como base la facultad reglamentaria de que goza administrativamente.

En consecuencia, precisó que, si en la especie el Instituto local al emitir los Lineamientos hizo uso de su facultad reglamentaria, en

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

concepto de ese órgano jurisdiccional local, su actuación se encontraba justificada al amparo de llevar a cabo la implementación de la Diputación Migrante en el proceso electoral local en curso.

Aunado a lo anterior, precisó que tampoco les asistía la razón a los actores ante esa instancia, en cuanto a que el Instituto local estableció una condición adicional para los partidos políticos al obligarlos a postular una candidatura para la Diputación Migrante.

Lo anterior, en concepto del Tribunal local, puesto que no creó alguna figura adicional, sino que, derivado de la reviviscencia de las disposiciones que la regulan, dicha autoridad se encontraba obligada a realizar acciones conducentes para llevar a cabo su implementación en el actual proceso electoral. En tal sentido, destacó que el Instituto local de modo alguno legisló.

Por otro lado, al analizar la supuesta sanción por no registrar lista “A prima”, tras analizar: **a.** la normativa que faculta al Instituto local a emitir normas, lineamientos y reglamentos, **b.** los alcances reglamentarios conferidos a las autoridades, con base en los criterios del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y **c.** las facultades de esa autoridad administrativa en específico para emitir los Lineamientos respecto de la Diputación Migrante; estableció que, si en el caso esa autoridad administrativa estimó prudente establecer diversos supuestos normativos de actualizarse alguna omisión de los partidos políticos para llevar a cabo el registro de las candidaturas a la Diputación, para ese órgano jurisdiccional, tal actuación se encuentra amparada en su facultad reglamentaria.

Lo anterior, explicó, dado que derivado de una disposición prevista en la propia ley, desarrolló las diversas hipótesis normativas con el fin de regular la Diputación Migrante.

Además, abundó en su exposición, señalando que dicha actuación se ampara en la facultad que tienen las autoridades del Estado



mexicano, con el fin de potenciar un derecho humano en favor de todas las personas, pues con dicha actuación, buscó privilegiar el derecho político a ser votada en favor de las personas migrantes, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución.

Así, precisó que la actuación de la autoridad administrativa electoral local se encuentra apegada a derecho, puesto que, a través de ella, se buscó asegurar la consecución de un derecho en favor de un sector desprotegido.

Finalmente, destacó que este tipo de medidas tienen sustento legal, ya que tienen como finalidad que los partidos políticos fomenten el pluralismo político. Para sustentar lo anterior, explicó el marco constitucional y legal que prevé la finalidad de los partidos políticos, de lo que concluyó que es una obligación de éstos fomentar el pluralismo político y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

En tal contexto, destacó que es el propio Código Electoral, el que condiciona a los partidos políticos a cumplir con diversos requisitos para poder participar en la asignación de diputaciones por la vía de la representación proporcional.

Con base en lo anterior, sostuvo que al haber adquirido reviviscencia la figura de la Diputación Migrante y preverse su asignación por el principio de representación proporcional, los partidos se encuentran obligados a postular una candidatura a la diputación migrante.

Sobre todo, a decir del Tribunal local, porque solo de esa manera se dotará de representación a un sector históricamente vulnerable y se fomentará la integración plural de los órganos de representación en la Ciudad de México.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

De lo anterior, resulta claro que, contrario a lo planteado por el PVEM, el Tribunal local sí contestó cada uno de sus agravios relacionados con las facultades del Instituto local para emitir los Lineamientos, ya que precisó porqué, en su concepto, la autoridad administrativa no ejerció una función legislativa, que no se trataba de un nuevo supuesto y que no se establecían requisitos mayores, sino que actuó dentro del ámbito de su facultad reglamentaria. De ahí que sus agravios sean infundados.

Por otro lado, se considera **inoperantes** los planteamientos relativos a que el Tribunal local:

- Omitió realizar un pronunciamiento respecto de la incompetencia del Instituto local para hacer control de constitucionalidad difuso.
- No se pronunció respecto de los planteamientos relativos a:
 - Qué sucedería si su partido político hizo todo lo materialmente posible para la conformación de la lista “A prima” y aun así no obtiene una candidatura a la diputación migrante.
 - Que sucedería si aun habiendo obtenido la candidatura, renuncia.
- Lo anterior, a su decir, constituye una omisión reglamentaria que actualiza una zona de penumbra que podría vulnerar los derechos de las posibles personas que integren la lista “A”, al no poder ser votadas.

Por lo que hace al agravio relativo a que se omitió pronunciamiento respecto de la incompetencia del Instituto local para hacer control de constitucionalidad difuso, la **inoperancia** radica en que, si bien no fue atendido de manera textual lo planteado por el PVEM, esto es, no se analizó si el Instituto local había realizado o no control de constitucionalidad, lo cierto es, que sí analizó el por qué no había una afectación al principio de representación proporcional.



Ante el Tribunal local, el PEVM argumentó, en esencia, que:

- Del acuerdo controvertido, se aprecia que el Instituto local aduce tener una facultad de interpretación constitucional, por lo que en atención al principio *pro homine* determinó inaplicar una disposición del Código Local, a fin de que la figura de la Diputación Migrante sea electa por el principio de representación proporcional y no de mayoría relativa.
- Sin embargo, con dicha conclusión, el Instituto local, perdió de vista que los actos emitidos por dicha autoridad son de carácter administrativo, por lo que, con ello, se encuentra imposibilitada a llevar a cabo un control de constitucionalidad sobre los actos que despliega.
- Por lo que, dicha autoridad no puede dejar de aplicar una ley, aun y cuando justifique que actuó de esa forma, con el único fin de garantizar el principio *pro persona*, ya que, para poder inaplicar un precepto, necesariamente debe ostentar la calidad de autoridad jurisdiccional, circunstancia que en el caso no se encuentra acreditada.
- En ese sentido, si dicha autoridad hubiera tenido la voluntad de garantizar los derechos político-electorales de las personas originarias de la Ciudad de México, debió realizar las acciones conducentes y necesarias a fin de que las autoridades competentes regularan aquellos vacíos legales que existieran con relación a la figura de la Diputación Migrante, por ejemplo, a través de la acción de inconstitucionalidad.

De lo anterior, se advierte que el supuesto control constitucional realizado por el Instituto local, que argumentaba el partido político actor, era sobre la base de que dejó de aplicar el artículo que

establecía que la Diputación Migrante se habría de elegir por mayoría relativa y se determinó que fuera por representación proporcional.

Ahora bien, al analizar el tema **“3. Agravios relacionados con la implementación de la figura de la Diputación Migrante por el principio de representación proporcional”**, el Tribunal local determinó que el agravio expuesto era infundado, debido a que estaba justificada la determinación del Instituto local de cambiar el método de asignación de la Diputación Migrante, derivado de la imposibilidad material y jurídica para aplicar la elección en los términos que la concibió la legislatura, es decir, por el principio de mayoría relativa.

Aunado a que, el Instituto local **aprobó los Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante a través del principio de representación proporcional mediante Acuerdo IECM/ACU-CG060/2020, de dieciocho de septiembre de dos mil veinte, lo cual no fue impugnado, adquiriendo definitividad y firmeza.**

Por tanto, si bien no se analizó si la autoridad administrativa realizó o no el control constitucional argumentado por el PVEM, lo cierto es que precisó que la determinación de que la Diputación Migrante se implementara bajo el principio de representación proporcional se hizo en un acuerdo del Instituto local previo - IECM/ACU-CG060/2020- que, al no ser impugnado había adquirido definitividad y firmeza.

Por tanto, resultaba innecesario que analizara dicho planteamiento respecto a si el Instituto local inaplicó o no el artículo que sostiene, puesto que el Tribunal local estaba impedido para hacerlo.

Lo anterior porque, como se precisó en la sentencia impugnada, ese acuerdo adquirió definitividad y firmeza al no haber sido impugnado en su oportunidad, por lo que en ese momento ya no podía ser objeto de control jurisdiccional.



Aunado a lo anterior, la autoridad responsable analizó y concluyó que se encontraba justificada la determinación del Instituto local de implementar la Diputación Migrante dentro de las diputaciones de representación proporcional; consideraciones que no son controvertidas frontalmente por el partido político actor y, por tanto, deben permanecer intocadas.

En otro orden de ideas, son **inoperantes** los planteamientos relativos a la falta de pronunciamiento respecto de la supuesta omisión reglamentaria, derivada de que, en concepto del partido político, el Instituto local no precisa lo que sucedería si:

- Su partido político hizo todo lo materialmente posible para la conformación de la lista “A prima” y aun así no obtiene una candidatura a la diputación migrante.
- Si aun habiendo obtenido la candidatura, renuncia.

Lo anterior, debido a que, si bien el Tribunal local los atendió de manera general, puesto que señaló que:

[...]

En ese sentido, se analizarán únicamente las razones relacionadas con la inoperancia normativa vigente, **dejando de lado lo tocante a la omisión reglamentaria, ya que como se ha establecido, la responsable en ejercicio de sus atribuciones válidamente puede colmar tales deficiencias.**

[Énfasis añadido]

Lo cierto es, que con independencia de que resulte acertada o no su conclusión, puesto que el Instituto local podría colmar tales deficiencias, se trata de planteamientos que se sustentan en cuestiones hipotéticas, que por su propia índole no pueden servir de base para controvertir el acuerdo impugnado, como se ha explicado en párrafos anteriores. De ahí que no tendría fin práctico alguno que se revocara para que el Tribunal local se pronunciara al respecto.

Al respecto, sirven como criterio orientador el contenido en la tesis XVII.1o.C.T.12 K (10a.), de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN UNA SITUACIÓN HIPOTÉTICA**¹⁵ y 2a./J. 88/2003 de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.**¹⁶

2. Exceso de la facultad reglamentaria del Instituto local

Los agravios en estudio se consideran **infundados**, puesto que, contrario a lo que sostienen los partidos políticos actores y como sostuvo el Tribunal local, el Instituto local actuó dentro del ámbito de sus atribuciones.

En principio, debe señalarse que no existe controversia en cuanto a la facultad reglamentaria del Instituto local para emitir los Lineamientos, sino que, los partidos políticos actores sostienen que excedió tal atribución con la emisión de los artículos 52 de los Lineamientos de postulación y 8 de los Lineamientos de asignación, los cuales, desde su punto de vista, establecen una sanción para el caso de no registrar la lista “A prima” -que corresponde a la Diputación Migrante-, consistente en que no se podrá registrar la lista “A”.

Lo anterior, considerando que aun cuando parte de los argumentos de los partidos políticos refieren a que el exceso de la facultad reglamentaria también se actualiza al haber establecido la figura de la Diputación Migrante **a través del principio de representación proporcional**; ello no será motivo de análisis, puesto que, como se ha mencionado, la determinación en comento se dio a través del acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020, el cual no fue impugnado y, por tanto,

¹⁵ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 3, página 1889

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página 43



adquirió definitividad y firmeza (como correctamente sostuvo la autoridad responsable).

Lo anterior es así, toda vez que la fracción VI del artículo 41 de la Constitución establece que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale la propia Constitución y las leyes.

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de las y los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

En ese sentido, el artículo 99 de la Constitución dispone que el Tribunal Electoral -con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución- es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es decir, el Tribunal Electoral es la autoridad encargada de hacer funcionar el sistema de medios de impugnación en materia electoral, para los fines previstos, conforme la Constituciones y las leyes de la materia.

La finalidad esencial de que las diversas etapas cobren definitividad es **dotar de certeza¹⁷ al desarrollo de los comicios y brindar**

¹⁷ El principio de certeza, contenido en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, que funge como una garantía para el respeto del orden jurídico, en el que están inmersos los valores, principios y derechos fundamentales reconocidos en ella, los tratados internacionales y la legislación secundaria. Este principio fundamental tiene como finalidad que no exista duda o incertidumbre en cuanto al contenido de las normas y actos que establecen o determinan las directrices para su válida celebración, ya que resulta imprescindible que todos los participantes en los procedimientos democráticos conozcan previamente, con claridad y seguridad las reglas

seguridad jurídica a sus participantes y a las autoridades que intervienen en el mismo.

Por tanto, toda vez que el acuerdo de referencia no fue controvertido éste adquirió definitividad y firmeza, por lo que ni el Tribunal local, ni este órgano jurisdiccional podrían pronunciarse al respecto.

Por otra parte, en concepto de esta Sala Regional, los partidos parten de la premisa incorrecta de que el Instituto local excedió sus facultades reglamentarias al implementar una sanción, cuando lo que se **estableció es una medida afirmativa** dirigida a lograr una auténtica representación social en el Congreso local, así como mecanismos encaminados a garantizar su aplicación.

Al respecto, debe destacarse que la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados, analizó la situación de las personas migrantes residentes en el extranjero y señaló que abandonar el país no es una decisión fácil y **pone a muchas personas en una situación de gran vulnerabilidad.**

Estimó que, aun cuando logran estabilizarse económica y legalmente siguen enfrentando conflictos identitarios y sentimientos de falta de pertenencia al nuevo lugar en el que viven. Además, los grupos de migrantes suelen enfrentar múltiples formas de exclusión tanto en sus países anfitriones como en los de origen.

Afirmó que, a pesar de la enorme importancia poblacional y económica que la comunidad migrante tiene en el país, constantemente se ve privada de sus derechos políticos y electorales.

En tal sentido, sostuvo que basta con que existan situaciones objetivas que justifiquen una medida a favor de grupos o colectivos

que rigen la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.



que están en una situación de desventaja o subrepresentación para adoptar medidas afirmativas que permitan una mayor participación.

Al respecto, destacó que en el ámbito de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 42, dispone que los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las y los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, **la posibilidad de que tengan en esas instituciones sus propias personas representantes libremente elegidas.**

Por su parte, en el ámbito regional americano, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diciembre de dos mil diecinueve, en cuyo Principio 31, relativo a los derechos de Participación política, señalan:

Todo migrante tiene derecho a participar en la vida civil y política de su comunidad en su Estado de origen y en la conducción de los asuntos públicos.

Este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación.

Conforme a lo anterior, resulta claro que las personas migrantes pueden ser consideradas como un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que, se hace necesaria la implementación de acciones afirmativas, a fin de asegurar su derecho a votar y ser votadas en su país de origen.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Inclusive ante tal circunstancia, la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, a fin de que participen en el actual proceso electoral federal.

Ahora bien, conforme a los diversos criterios jurisprudenciales de la Sala Superior, las acciones afirmativas tienen las siguientes características:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, personas destinatarias y conducta exigible.¹⁸
- Son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán.¹⁹
- Las establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otras, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.²⁰
- Constituyen una medida compensatoria para equilibrar situaciones en desventaja, que **tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos**, y con ello, garantizarles un plano de igualdad

¹⁸ Ver Jurisprudencia 11/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

¹⁹ Ver la jurisprudencia 3/2015, con el rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13.

²⁰ Ver la jurisprudencia 43/2014 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.



sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.²¹

Por ello, la implementación de acciones afirmativas constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización surge de un mandato expreso de la Constitución, en la Constitución local 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.²²

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública,²³ como en el caso concierne, que se trata de una medida tendente a garantizar el acceso, postulación y ejercicio de la función representativa del pueblo mexicano en la máxima tribuna política de la Ciudad de México.

Lo anterior, partiendo de la base que, como lo sostuvo la Sala Superior,²⁴ en el contexto actual, es innegable la importancia que tiene para el sistema político mexicano y su modelo de representación política reconocer, en la mayor medida posible, condiciones adecuadas para el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas migrantes y mexicanas residentes en el extranjero en

²¹ Ver la jurisprudencia 30/2014 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

²² Ver sentencia del recurso SUP-RAP-726/2017.

²³ Aplica en su razón esencial, la tesis XLI/2015 de rubro **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

²⁴ SUP-RAP-21/2021 y acumulados

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

la medida de las posibilidades jurídicas y fácticas; especialmente, dado que su situación responde a causas estructurales de diversa índole.

En tal sentido, resulta claro que es un imperativo para las autoridades administrativas y jurisdiccionales el establecimiento de medidas afirmativas que permitan a la ciudadanía residente en el extranjero ejercer sus derechos político- electorales, entre ellos, el de ser votadas y votados.

En el caso, el Instituto local al emitir los Lineamientos, a fin de asegurar que se registre una fórmula a la Diputación Migrante, condicionó el registro de la lista de representación proporcional. Esto es, para registrar la lista "A", es necesario registrar la lista "A prima".

Esto es, lo que hizo no fue establecer una norma que busque la imposición de una sanción (como incorrectamente estiman los recurrentes), sino establecer una medida afirmativa que busca que los partidos políticos realmente registren fórmulas para la Diputación Migrante y un mecanismo para hacerla efectiva.

La cual, de no preverse, podría llevar a que sea potestativo para cada instituto político registrar o no una fórmula, lo cual, no contribuiría a la optimización del derecho de quienes residen en el extranjero de participar en la política del país y, en el caso particular, de la Ciudad de México.

En tal sentido, en concepto de esta Sala Regional, el Instituto local no solamente es competente, sino que estaba obligado a concretizar las disposiciones de la Constitución local y de la legislación en la materia, a efecto de establecer lineamientos concretos, tendentes a lograr la implementación de la figura de la Diputación Migrante, mediante la modulación de las normas jurídicas.



Esto porque, al tratarse de mandatos de optimización, está obligado a **garantizar que la implementación de tales medidas regulatorias de índole constitucional y legislativo no se queden solo en una previsión formal, sino que se traduzcan en realidades materiales, en verdaderos mecanismos que materialicen la igualdad y la no discriminación desde una perspectiva sustantiva y material, a la vez que funjan como herramientas compensatorias de la falta de participación política de las personas residentes en el extranjero.**

En atención a ello, si el Instituto local estatuyó una medida temporal y transitoria para asegurar que, en el actual proceso electoral en la Ciudad de México, los partidos políticos registren de manera obligatoria una lista "A prima", que como se ha dicho, corresponde a la fórmula de la Diputación Migrante y que, en caso de no hacerlo, no se registrará la lista "A"; es claro que **no rebasó su facultad reglamentaria.**

Esto, pues no estableció una regla que transgreda la legalidad, sino que modula la postulación de candidaturas, para garantizar la conformación del Congreso local con una Diputación Migrante, de acuerdo con la finalidad de las normas vigentes (mismas que debe destacarse fueron objeto de reviviscencia por este Tribunal Electoral, como advirtió el Tribunal local).

Al respecto, es importante señalar que, atendiendo al modelo de asignación de representación proporcional por listas que prevé el Código Electoral, así como a que la finalidad de los Lineamientos era implementar la figura de la Diputación Migrante de manera que fuera compatible con otras figuras como la paridad de género, es que se estima acertada la implementación de una lista adicional a la prevista legalmente, puesto que, solo de esa manera es posible la armonización del sistema.

En el caso del modelo federal, la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados, a fin de asegurar la efectiva participación de la ciudadanía residente en el extranjero, ordenó al Instituto Nacional Electoral diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen **dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales**, cumpliendo con el principio de paridad.

Lo anterior, incluso sin que exista un marco jurídico que prevea esta figura a nivel federal, sino que se razonó que no hay congruencia entre la naturaleza de la medida afirmativa de referencia y la exigencia de la implementación de una reforma legislativa, para establecer el diseño regulatorio permanente del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a ser votadas.

Esto es, reconoció que las autoridades administrativas electorales cuentan con facultades reglamentarias suficientes para la implementación de medidas afirmativas, y para establecer un diseño regulatorio que permita el efectivo ejercicio del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

En el caso federal, para su efectivo ejercicio se ordenó que se registraran en los primeros lugares de éstas. Tal diferencia, en concepto de este órgano jurisdiccional, únicamente tiene que ver con la diferencia de modelos de representación proporcional que existen a nivel federal y en la Ciudad de México, pero en ambos casos, se estima que resulta factible su implementación por las autoridades administrativas electorales, en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Así, dadas las particularidades del de la Ciudad de México, el Instituto local encontró que la creación de una lista “A prima” era la mejor manera de armonizar la figura con el sistema existente.



En efecto, del acuerdo controvertido ante la autoridad responsable se advierte porqué la decisión de implementarlo de esta manera:

- En términos del artículo 26, fracciones III y IV del Código Electoral, en lo que corresponde a la asignación de las Diputaciones electas por el principio de representación proporcional, únicamente tendrán derecho a participar los partidos políticos debidamente registrados, que garanticen la paridad de género en sus candidaturas y registren candidatas o candidatos a Diputadas y Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales.
- De conformidad con los artículos 23, párrafo segundo y 379, párrafo tercero del Código Electoral, para la elección de Diputaciones electas por este principio los partidos políticos por sí mismos, deberán registrar una lista cerrada, la cual estará integrada por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una o un propietario y una o un suplente del mismo género. En cada lista se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada una de las listas. Posteriormente se intercalarán las listas “A” y “B”, para conformar la Lista Definitiva, que se describe en el artículo 24, fracciones III, IV y V, de la siguiente manera:
- **Lista “A”:** Relación de dieciséis fórmulas de candidaturas a las Diputaciones; propietaria y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales cuatro deberán estar integradas por jóvenes de dieciocho a treinta y cinco años, en la que se procurará incorporar también a integrantes de pueblos y barrios

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

originarios y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas afrodescendientes y personas de diversidad sexual.

- Esta Lista se complementará con la Lista denominada “A Prima” que contendrá únicamente la postulación de una fórmula que corresponderá a la candidatura de Diputación Migrante.
- Dependiente del género de las personas integrantes de la fórmula de la Diputación Migrante, se hará la postulación de la primera fórmula de la Lista “A”, ya que se deberá respetar la alternancia, esto es, si la Diputación Migrante corresponde a mujeres, el primer lugar de la Lista “A” reconfigurada corresponderá a hombres y viceversa.
- Con ambas listas, se completarán las diecisiete fórmulas que deberán registrar los partidos políticos para tener acceso a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 26 fracción I, del Código Electoral.
- Una vez asignada la Diputación Migrante, quedará agotada esa elección, por lo que las fórmulas postuladas con dicho propósito por el resto de los partidos políticos no se considerarán para efectos de la integración de la Lista Definitiva.
- **Lista “B”:** Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas conformadas por las Diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en la misma elección.



- **Lista definitiva**, es el resultado de intercalar las fórmulas de candidatos y candidatas de las Listas “A” y “B”, que será encabezada siempre por la primera fórmula de la Lista “A”, salvo en el caso del partido que obtenga la Diputación Migrante, ya que, en ese supuesto, la lista definitiva estará encabezada por la fórmula en la que se postuló a la referida Diputación Migrante.

Esto es, la implementación de una lista adicional, como se advierte de lo anterior, tiene como finalidad, armonizar el sistema de listas, garantizar el principio de paridad de género, así como la efectiva aplicación de la figura de la Diputación Migrante.

Inclusive se destaca en el acuerdo de referencia que, una vez asignada la Diputación Migrante, quedará agotada esa elección, por lo que las fórmulas postuladas con dicho propósito por el resto de los partidos políticos no se considerarán para efectos de la integración de la Lista Definitiva.

Esto es, con la implementación de la lista adicional, en concepto de este órgano jurisdiccional, se obtienen dos ventajas, la primera, es una manera de vincular a los partidos políticos para que de manera obligatoria registren una candidatura a la Diputación Migrante, lo cual sin duda, se traduce en la efectiva implementación de esta figura y, segundo, dada la complejidad del sistema de listas, en un primer momento se asignará la Diputación Migrante, con lo que se agotará esa elección, dando lugar a la asignación de representación proporcional en los términos previstos por el Código Electoral, lo cual, abona al principio de certeza.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Sostener la interpretación contraria y dejar al arbitrio de los partidos registrar en cualquier lugar de la lista esta candidatura, provocaría que no se garantizara el acceso de este sector al Congreso local.

Sobre el particular, debe destacarse que ha sido criterio de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, **que las autoridades administrativas electorales están facultadas para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales**, lo que puede hacer por conducto de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, **a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.**²⁵

En el caso, fue precisamente lo que realizó la autoridad administrativa electoral en la Ciudad de México, pues al establecer la previsión de una lista “A Prima” lo que buscó fue precisamente hacer efectivo un derecho fundamental previsto en la Constitución local, entendiéndolo como un mandato de optimización, **garantizando de esta manera el acceso** al órgano legislativo de una persona representante de un grupo históricamente discriminado, que es la comunidad migrante residente en el extranjero.

Inclusive, al establecer la Lista “A Prima”, el Instituto local, lo hizo en cumplimiento a los parámetros que le exige la jurisprudencia de este Tribunal Electoral, en específico la identificada con la clave 11/2015 bajo el rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**²⁶, la cual le resulta obligatoria en términos de lo ordenado por el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La mencionada jurisprudencia establece que constituye **una obligación** del Estado mexicano establecer acciones afirmativas, en

²⁵ SUP-RAP-121/2020 y acumulados

²⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.



tanto que constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

En ese tenor, destaca que los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son:

a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades (en el caso, el de las personas migrantes residentes en el extranjero).

b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos (en el caso, el de las personas migrantes residentes en el extranjero), y

c) Conducta exigible. Abarca **una amplia gama** de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, **administrativa y reglamentaria**. La elección de una acción **dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr**.

En el caso, y como se ha destacado, lo que hizo el Instituto local al establecer la referida lista “A Prima” fue precisamente, como un órgano del Estado mexicano, cumplir con su obligación (conducta exigible) de establecer una medida reglamentaria, atendiendo a:

- **el contexto** del marco jurídico en la Ciudad de México, en donde el Sistema de Representación Proporcional se integra

por listas intercaladas que, como se ha explicado, también busca garantizar el principio de paridad de género, y

- **el objetivo a lograr**, que es precisamente garantizar el acceso de una persona representante de las personas migrantes que viven en el extranjero.

Al respecto, debe precisarse que, el principio de igualdad material se garantiza mediante la prohibición de situaciones que generen precisamente desigualdad entre las personas. Tal es el caso del Estado Mexicano que en el artículo 1° de la Constitución el cual establece expresamente la prohibición a la discriminación.

Dicho artículo establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En ese sentido, prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o racial, género, edad, discapacidades, condición social, estado de salud, religión, opiniones, preferencias, 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.

En esa tónica, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece la igualdad de todas las personas ante la ley y **el consecuente derecho a gozar de igual protección de la misma** (artículo 24)²⁷.

Por otro lado, los instrumentos internacionales respecto de personas migrantes prevén la necesidad de la protección de sus derechos políticos.

Así, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su

²⁷ De acuerdo a Díez-Picazo, se entiende por igualdad ante la ley la prohibición de tratamiento discriminatorio de origen legal, y por igual protección de la ley, que las normas sean aplicadas del mismo modo en los casos análogos. *Cfr.* Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 3ª ed., Navarra, Aranzadi, 2008, páginas 201 y 216.



artículo 42, dispone que los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de las y los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, **la posibilidad de que tengan en esas instituciones sus propias personas representantes libremente elegidas.**

Por su parte, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diciembre de dos mil diecinueve, en cuyo Principio 31, relativo a los derechos de Participación política, que este derecho comprenderá la libertad de participar en los asuntos públicos del Estado de origen y el derecho a votar y ser elegido en las elecciones de ese Estado, de conformidad con su legislación.

Ahora bien, en el ámbito de la Ciudad de México, la Constitución local asume como principio la no discriminación y la inclusión,²⁸ asimismo, establece que las personas gozan de los derechos humanos y garantía reconocidos en la Constitución, tratados internacionales de derechos humano, los cuales en su conjunto forman parte del parámetro de regularidad local.

En su artículo 7, párrafo 3, prevé que las personas originarias de la Ciudad de México que residan fuera del país de origen tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales.

De las disposiciones constitucionales tanto federales como locales, así como de los instrumentos internacionales antes referidos, se

²⁸ Artículo 3, párrafo 2, inciso a).

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

advierte el imperativo en la protección de los derechos humanos, en específico el de no discriminación de las personas migrantes.

Tal imperativo debe verse a la luz de la obligación establecida por la Constitución para todas las autoridades del país para que, en el ámbito de su competencia, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos con arreglo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1); lo que, en el caso, implicaba establecer acciones afirmativas que resultaran efectivas para materializar el ejercicio del derecho al voto de las personas ciudadanas residentes en el extranjero.

En tal contexto, en concepto de esta Sala Regional, resulta claro que la acción afirmativa establecida por el Instituto local, previendo una lista "A Prima", se realizó atendiendo al mandato constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos (en este caso de un grupo en situación de vulnerabilidad), lo cual contribuye por un lado a buscar abatir una situación de discriminación y, por otro, a garantizar condiciones generales del ejercicio y disfrute de los derechos de votar y ser votados de las personas residentes en el extranjero.

Por tanto, la implementación de tal reglamentación es acorde con las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales, **lo que tiene su fundamento en el principio de igualdad y no discriminación este grupo vulnerable**, así como asegurar de manera eficiente el ejercicio del derecho a ser votados de las personas de la Ciudad de México residentes en el extranjero; derecho que, como se ha mencionado, será la primera oportunidad en que puedan ejercerlo.

En tal sentido, las disposiciones en comento, no vulneran el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, pues lo que en realidad hacen, es tomar disposiciones previstas en la Constitución local y en el Código Electoral, para, desde ahí, y a partir de los



estudios realizados por el propio Instituto local, establecer una medida afirmativa que garantice el registro de una fórmula migrante por cada partido político, lo que se traduce en una modulación que en nada desnaturaliza el principio de representación proporcional (como sostuvo el Tribunal local), ni establece cargas no previstas en la ley.

Es importante mencionar que la normativa en comento resulta aplicable única y exclusivamente para el proceso electoral en curso, como se advierte del propio acuerdo por el que se emiten y de conformidad con lo resuelto por esta Sala Regional y la Sala Superior.

Por tanto, tomando en cuenta que la finalidad de las acciones afirmativas es erradicar los supuestos fácticos en los que subyacen las desigualdades basadas en las categorías sospechosas listadas en el artículo 1 de la Constitución, así como generar nuevas condiciones que garanticen la tutela efectiva y plena del derecho de igualdad como eje rector del resto de los derechos fundamentales; lo conducente es que, con base en el principio de progresividad, se avance ininterrumpidamente para lograr que todas las personas disfruten de sus prerrogativas constitucionales en la justa medida que les corresponde, sin que exista alguna distinción irracional de cualquier índole que se los impida.

Similar criterio se ha seguido por la Sala Superior al resolver los medios de impugnación SUP-RAP121/2021 y acumulados, SUP-REC-100/2021, SUP-REC-343/2020, SUP-REC-214/2018, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, y esta Sala Regional en los diversos SCM-JDC-403/2018, SCM-JDC-66/2019, SCM-JDC-1180/2018, SCM-JRC-158/2018 y sus acumulados y SCM-JRC-169/2018 SCM-JDC-1065/2018.

De ahí que, en inicio, sea conforme a Derecho que la responsable haya considerado correcto que el Instituto local estableciera una

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

medida temporal a fin de garantizar que los partidos políticos incluyan en sus candidaturas de representación proporcional, la relativa a la Diputación Migrante.

En tal sentido, será el Congreso local quien determine en lo sucesivo como se continuará con la implementación de esta figura.

Asimismo, en concepto de esta Sala Regional, tampoco asiste la razón a los actores en cuanto a que tal medida transgrede los principios de autodeterminación y autoorganización.

Al respecto, debe precisarse que los partidos políticos tienen amplia libertad o capacidad autoorganizativa, reconocida por la Constitución, al establecer que cumplen sus finalidades constitucionales, de acuerdo con sus programas, principios e ideas.²⁹

Esta libertad de autoorganización y autodeterminación no es absoluta, ya que tiene su base y origen en la Constitución, por lo que debe respetar los derechos humanos reconocidos en la misma para su militancia³⁰ y ejercerla respetando la legalidad.

El artículo 41 párrafo tercero Base I de la Constitución, establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Por su parte, el artículo 27 apartado B numerales 1 y 2 de la Constitución local, establece que los partidos políticos son entidades

²⁹ Artículos 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución, 116, fracción IV, inciso f), y 3.1 de la Ley General de Partidos Políticos.

³⁰ Tesis VIII/2005 de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS**. Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 559 y 560.



de interés público que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, hacer posible el acceso de éstas al ejercicio del poder público.

El artículo 3, párrafo 1, de la Ley General del Partidos políticos prevé que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por su parte, el artículo 25, párrafo 1 del mismo ordenamiento establece como obligación de los partidos políticos el conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

El artículo 34, párrafo 1, de la Ley de Partidos referida, prevé que para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esa ley, así como en su respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

Los artículos 240 y 256 del Código Electoral, señalan que los partidos políticos constituyen entidades de interés público, con personalidad

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

jurídica y patrimonio propios; gozarán de los derechos y de las prerrogativas que para cada caso se establecen en la Constitución, las leyes generales, la Constitución local y el Código Electoral, y **quedarán sujetas a las obligaciones que prevén estos mismos ordenamientos.**

Asimismo, establecen que dichos entes tendrán como finalidad la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Así, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y la legislación electoral federal y local, es una obligación de los partidos políticos fomentar el pluralismo político y ser el vehículo que permita el acceso de la ciudadanía al poder público, en estricta observancia al principio de legalidad.

Inclusive la ley prevé una serie de requisitos que estos institutos deben de cubrir a efecto de participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

En tal sentido, considerando que el principal fin de los partidos políticos es ser el vehículo a través del cual la ciudadanía pueda acceder al poder público y que el Instituto local es el competente para regular la implementación de la figura de la Diputación Migrante, la medida en cuestión en modo alguno vulnera la autodeterminación y autoorganización, ya que tiene por objeto asegurar la participación de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, siendo la primera oportunidad en que tendrán la posibilidad de ser votadas en las elecciones de la Ciudad de México.

Esto es, busca que las ciudadanas y ciudadanos originarios esta entidad y que residen en el extranjero, a través de los partidos



políticos puedan acceder a una diputación del Congreso local. Así, tal como lo sostuvo el Tribunal local, la medida en comento contribuye a que los partidos políticos fomenten el pluralismo político.

Además, la decisión que condiciona el registro de la lista "A", al registro de la "A prima", no constituye una intromisión en la vida interna de los partidos políticos; pues, como adecuadamente consideró la autoridad responsable, esto no cambia el número de candidaturas que tendrían que postular, ya que este permanece intocado y vigente conforme con lo que mandatan la Constitución local y el Código Electoral.

De igual manera, los partidos políticos mantienen su amplia libertad para elegir internamente las candidaturas de personas migrantes, conforme a los perfiles y métodos de selección que consideren adecuados.

En tal contexto, la decisión del Instituto local simplemente busca la efectiva implementación de la figura en comento, lo que se hizo con un fin legítimo, como medida afirmativa y, por tanto, constituye una medida razonable.

Ello es así, puesto que, dejar al arbitrio de los partidos políticos el registrar o no la lista "A", transgrediría la finalidad de la medida afirmativa tendente al aseguramiento del parámetro de regularidad constitucional en relación con el acceso de las personas residentes en el extranjero, que incluso llevó a la reviviscencia de la norma que prevé tal figura, lo que implica tomar todas las medidas necesarias para materializar tal finalidad, de ahí la razonabilidad de la medida cuestionada.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Por tanto, resulta evidente que es razonable la previsión establecida por el Instituto local, puesto que, además de contribuir al pluralismo político, dotará de representación a un sector históricamente vulnerable y, se fomentará la integración de los órganos de representación política en la Ciudad de México, dando voz en el Congreso local a un sector que históricamente no había sido incluido en las decisiones legislativas.

Por las razones expuestas, es que no asiste la razón a los partidos políticos actores en la supuesta transgresión indebida a su vida interna.

En tal contexto, conforme a lo razonado, resulta claro que, contrario a lo que sostiene Movimiento Ciudadano, no existe una incongruencia, en cuanto a que por no presentar lista “A prima” compuesta por una sola fórmula integrada por dos personas, deja de tener efectos la lista “A”, que sí está en ley, conformada por dieciséis fórmulas, afectando a los treinta y dos ciudadanos y ciudadanas, privándoles de su derecho a ser votados y votadas.

Lo anterior, puesto que, como se ha desarrollado ampliamente, el establecimiento de tal medida constituye una acción afirmativa que busca la efectiva participación de la Diputación Migrante, esto es, el ejercicio del derecho de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero, por lo que los partidos políticos se encuentran obligados a registrar una fórmula para esa diputación, y de no hacerlo no se registrará la lista “A”, sin que tal situación en modo alguno se traduzca en una afectación de los derechos de otras personas, puesto que su postulación, así como la asignación de los cargos de representación proporcional se encuentran condicionados al cumplimiento de una serie de requisitos previstos legalmente, ya sea en modo individual de cada candidatura o, en su caso, del partido político que lo postula.



Así, de no cumplir con la normativa aplicable, la consecuencia es que no se otorgue el registro, o bien, que no puedan participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Por último, se considera **inoperante** el agravio en el que Movimiento Ciudadano argumenta que el Instituto local creó un “subdistrito” más, lo cual, a su decir, tendría que ser facultad de la legislación. Lo anterior, puesto que tal argumento no está encaminado a controvertir las razones que sustentan la sentencia.

Al analizar el punto 6 de la sentencia impugnada “**Con la emisión de los Lineamientos el Instituto Electoral creó un distrito más**”, el Tribunal local determinó infundado el agravio relativo a que el Instituto local creó un distrito más.

Entre otros argumentos, sostuvo que, por la naturaleza de la elección, la autoridad administrativa estimó necesaria la implementación de dicha elección por el principio de representación proporcional y, por ende, tomando como base la única circunscripción plurinominal prevista por el artículo 17 de la Constitución local.

Argumentos que no son controvertidos en modo alguno por el partido político actor, de ahí que el agravio sea inoperante.

3. Discriminación de la ciudadanía originaria de Ciudad de México que migra a otra entidad federativa.

El agravio en estudio es **inoperante**, puesto que el actor tampoco controvierte las razones expresadas por la autoridad responsable, que la llevaron a determinar que, con la figura de la diputación migrante, no se actualizaba discriminación en favor de las personas originarias de la Ciudad de México y que residen en otro estado de la República.

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

En efecto, el Tribunal local consideró infundado el agravio de referencia, sobre la base de que Movimiento Ciudadano pierde de vista que fue el Congreso local el que de manera expresa previó que dicha figura correspondería a la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que se encontrara en el extranjero.

Al respecto la sentencia impugnada, precisó, entre otras, cuestiones lo siguiente:

- Del análisis de diversos artículos de la Constitución, Constitución local y Código Electoral, concluyó que es la legislación la que, de manera expresa, previó que la asignación de la curul de la Diputación Migrante correspondería a la ciudadanía originaria de la Ciudad de México que se encuentra en el extranjero.
- Por tanto, fue el propio órgano legislativo quien, en ejercicio de su libertad configurativa determinó el grupo social al cual se dirigía la figura de la Diputación Migrante.
- Destacó que la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JRC-406/2017 sostuvo que, tratándose de los cargos de elección popular en las entidades federativas, los artículos 115 fracción I y 116 fracción II de la Constitución, constituyen la base constitucional a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los Estados de la Federación tratándose de la elección de las diputaciones locales y de las personas integrantes de los ayuntamientos.
- Así, sostuvo que se evidenciaba la existencia de una libertad de configuración legislativa en la materia, en la medida que solo a nivel federal se establecen algunos lineamientos mínimos para su elección, pero serán los órganos locales quienes definan los requisitos y calidades que deberán cubrir las personas interesadas en postularse por un cargo de elección popular.
- Así, precisó que la Constitución local y el Código Electoral determinaron hacia qué tipo de personas se dirigía la figura de la Diputación Migrante, por lo que, en su concepto, resulta



válido que el Instituto local lo haya acotado para las personas que, siendo originarias de la Ciudad de México, residan en el extranjero.

- Asimismo, destacó que no se actualizaba la discriminación alegada por el partido actor, puesto que, como lo sostuvo la Sala Superior al resolver el recurso SUP-REC-88/2020, las personas migrantes en el exterior constituyen un grupo vulnerable.

Como se observa, el Tribunal local expresó diversos argumentos, por lo que, en su concepto, la figura de la Diputación Migrante no es discriminatoria, sin que Movimiento Ciudadano controvierta tales consideraciones, sino que se limita a señalar que la conclusión a la que llegó la autoridad responsable es indebida.

Sin embargo, no señala por qué son incorrectos los argumentos de la autoridad responsable en el sentido de que el legislador local fue el que determinó que la figura de la Diputación Migrante está prevista para personas de la Ciudad de México que residen en el extranjero.

Asimismo, es inoperante el planteamiento relativo a que no es cierto que las y los migrantes sean un grupo históricamente vulnerable, puesto que, en principio, el Tribunal local señaló como argumento de refuerzo que la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración sostuvo que las personas migrantes en el exterior constituyen un grupo vulnerable, esto es, no fue la razón esencial para considerar infundado su planteamiento, y por otro, puesto que el instituto político actor tampoco precisa las razones de lo incorrecto del argumento, sino que se limita a sostener que no lo son al tener acceso a la salud y leyes de los países a los que migran, cuestión que no demuestra.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Esto es, no brinda algún sustento jurídico, estadístico o doctrinal que apoye su afirmación de la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero no es un grupo que puede ubicarse en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, es importante resaltar que la propia Sala Superior, como ya se ha dicho en párrafos anteriores, ha sostenido y expresado argumentos explicando por qué sí se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, ha señalado³¹ que las acciones afirmativas, como la establecidas en favor las personas mexicanas residentes en el extranjero, son una vía eficaz para asegurar y garantizar la tutela efectiva del derecho/principio de igualdad material o sustancial, en los términos en que está consagrado en nuestra Constitución.

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

De conformidad con lo antes precisado, esta Sala Regional considera que debe **confirmarse** la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

³¹SUP-RAP726/2017 y acumulados, SUP-REC-28/2019, SUP-REC-118/2020 y SUP-RAP-121/2020.



PRIMERO. Se acumula el juicio SCM-JRC-14/2021 al diverso SCM-JRC-13/2021, por lo que se ordena integrar copia certificada de esta sentencia en el expediente del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE; por **correo electrónico** a los partidos Movimiento Ciudadano y Verde Ecologista de México, así como a la autoridad responsable³² y, por **estrados** a las demás personas interesadas. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28 y 29, numeral 5, de la Ley de Medios, en relación con los diversos 94, 95 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron por **mayoría**, las Magistradas y el Magistrado, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien emite un voto particular y en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada del Magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR³³ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS³⁴ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO³⁵

³² Con copia certificada de la presente sentencia.

³³ Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este tribunal.

³⁴ En la elaboración de este voto colaboró Paola Lizbeth Valencia Zuazo.

³⁵ Para la emisión de este voto utilizaré los mismos términos definidos en el glosario de la sentencia de la que forma parte.

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

Emito este voto porque -contrario a lo resuelto por la mayoría- considero que debimos **revocar** la sentencia impugnada y, en consecuencia, el acuerdo IECM/ACU-CG110/2020 que contiene los Lineamientos.

Ello, porque Movimiento Ciudadano y el PVEM tienen razón cuando alegan que el Instituto Local excedió su facultad reglamentaria al incluir la “Lista A prima” para la postulación de la diputación migrante, que no existe en el modelo de representación proporcional establecido por el Congreso local, ni en la Constitución Local y en el Código Electoral.

Bajo esa óptica, para la implementación de la diputación migrante en el proceso electoral en curso debería prevalecer lo establecido en el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 -considerando que adquirió firmeza-, en que el Instituto local acordó que su postulación sería a través del principio de representación proporcional -y no por mayoría relativa como originalmente lo prevé el Código Electoral-, para lo cual los partidos políticos solo debían registrar la fórmula de personas candidatas migrantes en la “Lista A” que establece el modelo de representación proporcional en el Código Electoral.

▪ ¿QUÉ DECIDIÓ LA MAYORÍA RESPECTO DE ESOS PLANTEAMIENTOS?

La mayoría estimó que era **infundado** este agravio pues era evidente que, a partir de lo ordenado por la Sala Superior y esta Sala, la legislación prevé y faculta al Instituto local para emitir las normas, lineamientos y reglamentos con el fin de regular la figura de la diputación migrante.

Por tanto, el Instituto local únicamente se ajustó a lo previsto en los ordenamientos legales, tomando como base la facultad reglamentaria que tiene para emitir los Lineamientos. Actuación que se encontraba justificada para implementar la diputación migrante ordenada para este proceso electoral local en curso.



En ese sentido, estimó que la obligación de registrar una “Lista A prima” no era una sanción para los partidos políticos, sino que se trató de la implementación de una **acción afirmativa** con el fin de potenciar un derecho humano que buscó privilegiar el derecho político a ser votada en favor de las personas migrantes, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución.

Por tanto, determinaron que no hubo vulneración al principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, pues lo que en realidad sucedió, fue tomar disposiciones previstas en la Constitución local y en el Código Electoral, para, desde ahí, establecer la medida afirmativa que garantiza el registro de una fórmula migrante por cada partido político, y se traduce en una modulación que no desnaturaliza el principio de representación proporcional, ni establece cargas no previstas en la ley.

Por lo anterior -entre otras consideraciones- la mayoría de la Sala **confirmó** la sentencia del Tribunal Local.

▪ **¿POR QUÉ EMITO ESTE VOTO PARTICULAR?**

Los partidos políticos actores tienen razón cuando alegan que el Instituto Local excedió sus facultades reglamentarias.

Estoy convencida de que en el Acuerdo IECM/ACU-CG110/2020, **contrario a reglamentar, reguló -legisló- la existencia de una “Lista A prima”** que no existe en el modelo de representación proporcional establecido por el Congreso local.

Dicho modelo está explicado en la sentencia (razón y fundamento CUARTA), pero lo referiré de manera concreta:

- El Congreso local se integrará por 66 (sesenta y seis) diputaciones, 33 (treinta y tres) electas según el principio de

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

mayoría relativa, y 33 (treinta y tres) según el principio de representación proporcional. (Artículo 29 apartado A de la Constitución local y 24-III del Código Electoral).

- Para la elección de diputaciones por representación proporcional: los partidos políticos registrarán una lista parcial con 17 (diecisiete) fórmulas de candidaturas por el principio de representación proporcional o “Lista A”, y generarán una “Lista B” que será ocupada por 17 (diecisiete) diputaciones que no lograron el triunfo en la elección de mayoría relativa, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida (Artículo 29 apartado B de la Constitución local y 24-IV del Código Electoral).
- Posteriormente se intercalarán las listas “A” y “B”, para conformar la Lista Definitiva con la que se realizará la asignación de curules (Artículo 24 fracciones III, IV y V del Código Electoral).

Al emitir el Acuerdo IECM/ACU-CG-60/2020, el Instituto Local dispuso en un primer momento:

- Que la diputación se registraría a través del sistema de representación proporcional;
- Que en el Código Electoral está regulado el procedimiento de integración y registro de las listas correspondientes para a este principio;
- Que los partidos políticos debían incluir en sus listas (en las ya previstas en el Código Electoral) las fórmulas de candidaturas a la diputación migrante.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, en que se cuestionó, precisamente, el modelo establecido en el artículo 29 apartados A numerales 2 y B, numerales 1 y 2, inciso a) de la Constitución local para la integración y elección del Congreso local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la Constitución establece de manera expresa las bases mínimas de naturaleza electoral que la Constitución local está obligada a adoptar para la



integración de su Congreso local: también refirió que para el acatamiento y desarrollo de esas bases **se dotó al constituyente local de un amplio margen de configuración normativa para regular aspectos tales como la integración de esa legislatura.**

Refirió que **la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las legislaturas estatales**, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(...)"

Ahora bien, tomando como **base** dicha libertad configurativa, el poder legislativo de esta Ciudad de México diseñó el modelo para integrar el Congreso Local, el cual ha quedado referido. El Código Electoral establece en su artículo 24 algunos de los principios para la elección de las diputaciones de representación proporcional y establece que para ello los partidos políticos deberán registrar 2 (dos) listas:

- “Lista A”: Relación de 17 (diecisiete) fórmulas de candidaturas a las diputaciones: propietaria y suplente del mismo género, listadas en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional; de las cuales 4 (cuatro) deberán estar integradas por jóvenes de 18 (dieciocho) a 35 (treinta y cinco) años.
- “Lista B”: Relación de 17 (diecisiete) fórmulas de candidaturas a las diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación local emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

En ese sentido, la creación de una “Lista A prima” implica una modificación sustancial en el diseño legislativo trazado por el Congreso local, que, en términos de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una facultad reservada a dicha legislatura.



Es decir, **el Instituto local se sustituyó en las funciones y competencia del Congreso local para modificar las disposiciones establecidas en la Constitución local y el Código Electoral a fin de incluir una “Lista A prima” -no establecida en la legislación- para implementar la diputación migrante.**

En la sentencia se señala que la creación de la “Lista A prima” era la única manera posible de armonizar el sistema, afirmación que no comparto, pues sí era posible que el Instituto local lograra dicha armonización sin exceder sus facultades reglamentarias; de hecho, lo hizo al emitir el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 -aunque la medida establecida en dicho acuerdo no era tan efectiva para garantizar el derecho de la población migrante como la establecida en los Lineamientos-.

Aunado a ello, existía otra manera de implementar una acción afirmativa sin alterar el diseño establecido por el Congreso local si en vez de obligar a los partidos políticos a registrar una “Lista A prima” se establecía la obligación de que la primera fórmula de su “Lista A” de diputaciones de representación proporcional (o alguno de los primeros lugares) fueran destinados a esta candidatura.

Es decir, si la pretensión del Instituto Local era implementar una acción afirmativa en favor de las personas migrantes -con lo que estoy a favor- **debía hacerlo sobre el modelo de representación proporcional que ya establecen la Constitución local y el Código Electoral, buscar la manera de construir dicha acción a partir de las reglas dadas por el Congreso local y sin modificarlas sustancialmente.**

Esto, pues la facultad reglamentaria que tiene el Instituto local está limitada por los principios de reserva de ley y subordinación

SCM-JRC-13/2021 Y ACUMULADO

jerárquica, según lo explicó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 30/2007 de rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**³⁶.

El **principio de reserva de ley** se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia -recordemos que este caso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el diseño de la integración del Congreso de la Ciudad de México es facultad del mismo-, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

La **subordinación jerárquica** consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Eso significa que el Instituto local puede reglamentar sobre una base legal establecida, pero no puede modificar sustancialmente con su reglamentación, las normas previstas por la legislatura.

En ese sentido se pronunció el pleno de esta Sala Regional al resolver el asunto SCM-JDC-304/2020 y su acumulado, en que se sostuvo que la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones no le alcanzaba para emitir lineamientos en que regulara y permitiera que la elección de las diputaciones locales o parte de ellas se llevará a cabo mediante asambleas en las que participaran las personas de comunidades indígenas de Tlaxcala, como lo pedía la parte actora, ya que **esa modalidad no resultaba acorde al sistema previsto constitucional y legalmente**. Como en

³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007 (dos mil dieciséis), página 1515. Registro digital: 172521.



el caso sucede: la elección de la diputación migrante por la vía de una “Lista A prima” de representación proporcional carece de sustento legal.

Desde mi perspectiva la actuación del Instituto local, constituye una intromisión a las competencias y facultades exclusivas del Congreso local quien, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la atribución de regular las bases, a nivel local, para su integración.

El artículo 49 de la Constitución señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y no pueden reunirse 2 (dos) o más de estos poderes en una sola persona o corporación. En los mismos términos se dispone esta división para los estados en el artículo 116.

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte ha señalado que el principio de división de poderes debe entenderse de manera flexible, pero no significa que pueda existir una intromisión en las esferas competenciales, sino solo una colaboración y coordinación entre las distintas autoridades.

En efecto, en la jurisprudencia P./J. 78/2009 de rubro **DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA**³⁷, sostuvo “...el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para

³⁷ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, julio, Novena Época, 2009 (dos mil nueve), página 1540. Registro digital: 166964.

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.”

Ahora bien, esto no afecta la implementación de la diputación migrante para el proceso electoral en curso, porque, al haber adquirido firmeza -como se explica en la sentencia-, prevalece el acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020 en que el Instituto local decidió que la diputación migrante se elegiría a través del principio de representación proporcional -y no de mayoría relativa como originalmente lo prevé el Código Electoral-, en términos de los “LINEAMIENTOS PARA EL REGISTRO DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE ELECTA POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2020-2021”. Estos Lineamientos, disponen:

“...

11. El registro de candidaturas a la Diputación Migrante es un derecho exclusivo de los partidos políticos y su forma de elección será a través del principio de Representación Proporcional.

...

13. El Consejo General es el órgano competente para recibir las listas de candidaturas de representación proporcional que presenten los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en la legislación electoral aplicable. Asimismo, deberá verificar que los partidos políticos hayan integrado en sus listas las fórmulas de candidaturas a la Diputación Migrante conforme a lo establecido en los Lineamientos.

...”

Por lo expuesto, emito este voto particular al no estar de acuerdo con lo aprobado por la mayoría, pues considero que debimos revocar la sentencia impugnada y, como consecuencia, el Acuerdo IECM/ACU-CG-110/2020.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**SCM-JRC-13/2021
Y ACUMULADO**

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO GENERAL **3/2020** DE LA SALA SUPERIOR, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE EMITAN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.³⁸

³⁸ Conforme a lo previsto en el SEGUNDO TRANSITORIO del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **3/2020**.