

TET-JDC-29/2023-I

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA**

**EXPEDIENTE:** TET-JDC-29/2023-I

**RECURRENTE:** EDITH YOLANDA  
MERINO LUCERO, PRESIDENTA Y  
REPRESENTANTE LEGAL DE  
“FUERZA MIGRANTE, A.C.”

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO  
ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA DE TABASCO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
ARMANDO XAVIER MALDONADO  
ACOSTA

**PROYECTO:** ALEJANDRA CASTILLO  
OYOSA

**Villahermosa, Tabasco, a treinta de noviembre de dos mil veintitrés.**

**Sentencia** que resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía promovido por Edith Yolanda Merino Lucero, presidenta y representante legal de la asociación civil “Fuerza Migrante”, para controvertir el acuerdo CE/2023/026 aprobado por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco<sup>1</sup> el veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés<sup>2</sup>, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de acciones afirmativas a favor de las personas migrantes y residentes en el extranjero, formulada por dicha asociación.

## **SÍNTESIS DE LA DECISIÓN**

Este Tribunal determina confirmar el acuerdo impugnado, toda vez que los agravios no controvierten las razones que sustentan la decisión de la responsable, y porque dicho acto no es regresivo en materia de derechos humanos.

### **1. ANTECEDENTES**

De lo narrado por las partes, y del contenido de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

#### **1.1. Contexto del caso.**

**1.1.1. Solicitud de acciones afirmativas.** El treinta y uno de julio, la asociación civil “Fuerza Migrante”, por conducto de su secretario general,

<sup>1</sup> En lo sucesivo, se identificará por sus siglas: IEPCT.

<sup>2</sup> En adelante, todas las fechas se entenderán referidas a dos mil veintitrés, salvo indicación en contrario.

presentó escrito ante el IEPCT solicitando, esencialmente, la implementación de la figura de diputación migrante para el proceso electoral 2023-2024, y el impulso del voto presencial en todos los consulados y embajadas de los migrantes que residen fuera del país o en áreas remotas.

**1.1.2. Acto impugnado.** En respuesta, el veintinueve de septiembre, el Consejo Estatal aprobó el acuerdo CE/2023/026 razonando, entre otras cuestiones, que la posibilidad de diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de un grupo específico, está sujeta a ciertas condiciones fundamentales, como que se garantice el derecho a una consulta previa que incluya la garantía de que se trata de un gran porcentaje de la colectividad, así como a la ponderación de diversos aspectos poblacionales y de la representación de la comunidad en una demarcación específica.

Por ello, determinó remitir la solicitud a la Comisión de Igualdad y No Discriminación del propio Instituto, para que incluya en sus planes y programas de trabajo la realización de estudios necesarios, y el diagnóstico que le permita ubicar a las personas originarias del estado con residencia en el extranjero, para proponer los procedimientos y metodología que le permitan emitir las medidas afirmativas correspondientes.

Asimismo, instruyó a la Secretaría Ejecutiva para que, por conducto de la Coordinación de Vinculación con el Instituto Nacional Electoral, notificara dicho acuerdo al citado organismo nacional, a través de su Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, para los efectos correspondientes.

## **1.2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.**

**1.2.1. Demanda.** El diez de octubre, la actora presentó de demanda de juicio de la ciudadanía ante el IEPCT, contravirtiendo el acuerdo antes referido.

**1.2.2. Trámite y remisión.** La Secretaría Ejecutiva del Instituto realizó el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco<sup>3</sup>, y en su oportunidad remitió el expediente MI-035/2023 a este órgano jurisdiccional.

**1.2.3. Recepción y turno.** Por acuerdo de diecisiete de octubre, la magistrada presidenta de este Tribunal, Margarita Concepción Espinosa

---

<sup>3</sup> En adelante, Ley de Medios.

Armengol, tuvo por presentadas las constancias de referencia, ordenó formar el expediente TET-JDC-29/2023-I y turnarlo a la jueza instructora Alejandra Castillo Oyosa, para que procediera conforme a Derecho.

**1.2.4. Requerimiento.** El veintidós de octubre siguiente, la citada jueza formuló requerimiento a la parte actora, así como a la responsable, para efectos de que exhibieran original o copia certificada de la notificación del acuerdo controvertido.

**1.2.5. Cumplimiento y admisión.** Mediante proveído de treinta y uno de octubre, se tuvo a ambas partes por dando cumplimiento al requerimiento de mérito, y se admitió a trámite el presente juicio al reunir los requisitos de procedencia exigidos en la legislación de la materia.

**1.2.6. Audiencia de alegatos.** El veintitrés de noviembre, el Pleno llevó a cabo audiencia de alegatos con la actora, por vía remota.

**1.2.7. Cierre de instrucción y turno a ponente.** El veinticuatro siguiente, al estar debidamente sustanciado el expediente, se cerró instrucción quedando en estado de dictar sentencia, por lo cual se turnó al magistrado provisional en funciones Armando Xavier Maldonado Acosta, para los efectos previstos en el artículo 19, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

**1.2.8. Sesión de resolución.** En treinta de noviembre de dos mil veintitrés, se lleva a cabo sesión pública en la que el Pleno de este órgano jurisdiccional resuelve el presente asunto, bajo las consideraciones que más adelante se precisan.

## **2. COMPETENCIA.**

Este Tribunal ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación promovido por una ciudadana, en su calidad de presidenta y representante legal de la asociación civil “Fuerza Migrante”, para controvertir el acuerdo del Consejo Estatal del IEPCT, que dio respuesta a su solicitud de implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad tabasqueña migrante y residente en el extranjero.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto por los artículos 9, apartado D, y 63 bis, párrafo tercero, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 14, fracción I y 22, fracción II de la Ley Orgánica de este Tribunal, así como los numerales 4, párrafo 1; 72, 73 y 74 de la Ley de Medios.

### 3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

La autoridad responsable tilda de falsa la firma de la actora Edith Yolanda Merino Lucero contenida en el escrito de demanda, argumentando que difiere de los demás documentos que presenta, como la credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral, y el acta de asamblea de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, de la asociación civil “Fuerza Migrante”.

Al efecto, inserta imágenes ampliadas de las rúbricas estampadas en tales documentos, e insiste que a simple vista se observa que son notoriamente distintas en su morfología, por lo que solicita el desechamiento de la demanda, al considerar que no se colma el requisito previsto en el artículo 17, numeral 4, inciso g) de la Ley de Medios, relativa a la firma autógrafa de la compareciente.

Al mismo tiempo, ofrece como medio de prueba la pericial en materia de grafoscopía, grafometría y documentoscopia a cargo del servidor público o perito que, en auxilio y colaboración de este Tribunal, designe la Fiscalía General del Estado, al tenor del cuestionario que presenta en el propio informe, manifestando que no es contraria a la moral o al propio derecho, aunado a que el juicio que nos ocupa no tiene vinculación con los resultados del proceso electoral, y que los plazos permiten su desahogo. De igual manera, manifiesta que, con el propósito de evitar dilaciones innecesarias, el órgano electoral se allana al dictamen que emita el perito en cuestión.

Es **infundada** la causal de improcedencia, de manera que debe tenerse por válida la firma autógrafa asentada en el curso de demanda y, por tanto, suficiente para tener por acreditada la manifestación de la voluntad de Edith Yolanda Merino Lucero, en su carácter de presidenta y representante legal de la asociación civil “Fuerza por México”, de recurrir el acuerdo impugnado.

En primer lugar, es necesario señalar que el artículo 14, párrafo 1, arábigo 8 de la Ley de Medios, dispone que la pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos.

El numeral 9 del invocado precepto legal, establece los requisitos que deben cumplirse para su ofrecimiento, esto es: a) Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación; b) Señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes; c) Especificarse lo que pretenda acreditar con la misma, d) Señalarse el nombre del perito que se proponga, y exhibir su acreditación técnica.

En el caso, la prueba pericial no colma la totalidad de las condiciones legalmente establecidas, toda vez que, contrario a lo que aduce la responsable, el juicio de la ciudadanía sí se encuentra vinculado al proceso electoral, dado que la pretensión de la promovente es que el Consejo Estatal del IEPCT apruebe acciones afirmativas que garanticen el derecho de votar de la comunidad tabasqueña migrante, y el establecimiento de la figura de diputación migrante para el proceso electoral local ordinario en curso, lo que implica celeridad en la resolución del juicio, para garantizar el principio de certeza y la clausura de las etapas, sin perder de vista el derecho de la parte recurrente a agotar la cadena impugnativa.

Del mismo modo, la parte solicitante incumple con señalar el nombre del perito y su acreditación técnica, sin que manifieste causa justificada por la cual no puede presentar el experto en la materia.

Aunado a lo anterior, del análisis de las constancias del expediente, no se advierte a simple vista la indudable discrepancia de firmas de la promovente cuestionada, que generen una duda razonable sobre su autenticidad, y que haga necesario dilucidar esa situación, dado que los rasgos de unas y otras no presentan cambios a simple vista que llamen la atención, porque son legibles, y por la continuidad de los trazos que la conforman.

De ese modo, en atención a lo encontrado en la revisión del expediente de este juicio y al principio de buena fe procesal, se considera innecesario realizar alguna diligencia o actuación en los términos solicitados por el secretario ejecutivo del IEPCT, puesto que al realizar una comparativa en las firmas de la parte actora, plasmadas en los documentos antes señalados, no se aprecia una evidente discrepancia que resulte determinante para que con su perfeccionamiento pueda dar lugar a la improcedencia de este medio de impugnación.

En efecto, de la revisión de la firma de la demanda, así como de la copia de la credencial de elector y del acta de la asamblea de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, de “Fuerza Migrante, A.C.” no se advierte que exista una notoria discordancia que pudiera indicar que las mismas fueron elaboradas por personas distintas o que la demanda de la firma sea falsificada, de ahí que, atendiendo al principio de buena fe, esto es, que las partes ejercen sus derechos con la intención de obtener una resolución a sus planteamientos, y no con el objeto de crear falsas apariencias ante el órgano jurisdiccional, es que debe considerarse que la firma sí proviene de la actora.

Así, tomando en consideración que las causales de improcedencia deben ser

fehacientes e indubitable, aunado a que en todo momento debe garantizarse el acceso de justicia a la ciudadanía, es que se estima que no se actualiza la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable.

#### 4. PROCEDENCIA

Establecido lo anterior, este Tribunal no advierte la actualización de diversa causa de improcedencia del juicio de la ciudadanía, por lo que se tienen por satisfechos los requisitos procesales, en los términos expuestos en el acuerdo de admisión dictado por la jueza instructora<sup>4</sup>.

#### 5. ESTUDIO DE FONDO

##### A. Planteamientos de la actora y método de análisis.

Los motivos de disenso se abordarán por separado, bajo la siguiente temática:

- Facultades del IEPCT para implementar acciones afirmativas.
- Regresividad del acuerdo impugnado en materia de derechos humanos.

Tal metodología no le causa perjuicio a la recurrente, dado que lo relevante es que sus motivos de queja se analicen en su totalidad, tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup> en la jurisprudencia 4/2000, de rubro:

#### **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.<sup>6</sup>**

##### B. Pretensión y controversia.

La **pretensión** de la recurrente consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, y se ordene a la autoridad responsable, emita uno nuevo en el que determine implementar acciones afirmativas en favor de las y los tabasqueños residentes en el extranjero, para el proceso electoral 2023-2024.

En razón de lo anterior, la **controversia** consiste en determinar si el acuerdo controvertido, emitido en respuesta a la solicitud de la asociación civil “Fuerza Migrante”, vulnera los derechos político-electorales de la ciudadanía tabasqueña migrante, al no implementar acciones afirmativas para el presente

<sup>4</sup> De treinta y uno de octubre, páginas 156-160 del sumario.

<sup>5</sup> En adelante, Sala Superior.

<sup>6</sup> El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, 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.

proceso electoral local ordinario, o si, por el contrario, resulta apegado a Derecho.

### **C. Marco jurídico.**

#### **1. Del derecho de votar y ser votado.**

El artículo 1° de la Constitución Federal, dispone que, en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio sólo podrá restringirse o suspenderse en los casos, y bajo las condiciones previstas en la propia Norma Suprema.

Además, en el señalado numeral se establece la prohibición general de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, en las fracciones I y II, del artículo 35 del referido ordenamiento constitucional se prevé que, entre los derechos con los que cuenta todo ciudadano mexicano se encuentra el de votar en las elecciones populares; y ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Asimismo, en el diverso artículo 36, fracción III<sup>7</sup> del máximo ordenamiento nacional se dispone como obligación de todo ciudadano mexicano votar en las elecciones “en los términos que señale la ley”, esto es, que compete a quien legisla establecer los requisitos, términos y condiciones en que habrá de ejercerse el derecho de voto.

A nivel convencional, el Estado Mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales que, en lo esencial, resultan congruentes con el contenido normativo del mencionado artículo 35 fracción II, del ordenamiento constitucional referido.

Tal es el caso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en cuyos artículos

---

<sup>7</sup> Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: (...)

III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

25, y 23, numeral 1, respectivamente, se señala que todas las personas ciudadanas deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Sobre el particular, debe señalarse que en el numeral 2, del artículo 23, de la señalada Convención Americana se dispone que, en la Ley, cada Estado está facultado para reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades antes mencionados, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad, o condena por órgano jurisdiccional competente, en proceso penal.

Así las cosas, válidamente puede sostenerse que, si bien el derecho a votar y ser votado tiene un carácter de derecho fundamental y goza de protección constitucional a través de los procesos de control establecidos en nuestra Ley Suprema, lo cierto es que no son absolutos, sino que están sujetos a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidos por la legislatura correspondiente, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución<sup>8</sup>.

## **2. De las acciones afirmativas.**

De conformidad con lo previsto en los artículos 1, párrafos primer y tercero; 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades que integran el estado nacional; y que si su ejercicio no se encuentra garantizado en disposiciones legislativas o de otro carácter, entonces, el Estado Mexicano, por conducto de sus autoridades de cualquier nivel, tiene el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida que fuera necesaria para hacer efectivos tales derechos y libertades.

---

<sup>8</sup> Véase la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.



La discriminación positiva o acción afirmativa es aquella que pretende establecer ciertas políticas enfocadas a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido distinción o bien, algún tipo de marginación, ello, con el fin de acceder a la distribución de ciertos recursos, servicios o bienes mediante tratos preferenciales.

En otras palabras, las acciones tienen como fin compensar a grupos desfavorecidos por la segregación para mejorar su calidad de vida, lo que implica una protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados en miras a procurar una solución temporal que permita garantizar la igualdad de oportunidades.

La Sala Superior ha sostenido que las acciones afirmativas constituyen mecanismos que tienen como fin reducir las condiciones de desventaja de grupos de la sociedad que históricamente han tenido obstáculos para el ejercicio de sus derechos<sup>9</sup>.

En efecto, la implementación de acciones afirmativas tiene como finalidad hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política en condiciones de equidad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Así, la Sala Superior ha sustentado diversos criterios en materia de acciones afirmativas:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, destinatarios y conducta exigible<sup>10</sup>.
- Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán<sup>11</sup>.
- Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, personas indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual, entre otros, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales tienen

---

<sup>9</sup> Criterio sostenido en la jurisprudencia 30/2014, de rubro “**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**”; consultable en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 11/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 3/2015, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13.

sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.<sup>12</sup>

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.<sup>13</sup>

Por ello, la implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución general 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.<sup>14</sup>

Ahora bien, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el reconocimiento de los derechos en el plano nacional se realiza en un bloque de constitucionalidad en el que convergen, con idéntica jerarquía normativa, los mandatos contenidos en el Pacto Federal y los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>15</sup>

En este sentido, en congruencia con el reconocimiento de los derechos humanos, dispone obligaciones generales (promover, respetar, proteger y garantizar) a cargo de todas las autoridades del país, mediante la observancia de determinados principios (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).

Asimismo, del marco constitucional vigente se deriva el deber de garantía que presupone obligaciones positivas, esto es, que las autoridades tomen todas

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 43/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

<sup>13</sup> Jurisprudencia 30/2014, de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

<sup>14</sup> Criterio sustentado por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-726/2018.

<sup>15</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2020.

las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.<sup>16</sup>

En el caso, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben cumplir al menos con tres elementos:

- a. No exceder el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley;
- b. Aprobarse con una anticipación suficiente que haga factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral; y
- c. Sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.

De esa manera, se busca alcanzar la dignidad máxima para las personas, mediante el acceso efectivo a los derechos en condiciones de igualdad, es decir, no sufrir ningún tipo de discriminación negativa o exclusión que conduzca a una injusticia social.

**D. Precisión del acto reclamado.** La actora acude ante este Tribunal a inconformarse con el contenido del acuerdo CE/2023/026 aprobado por el Consejo Estatal del IEPCT el veintinueve de septiembre, en respuesta a la solicitud hecha por la asociación civil que representa el treinta y uno de julio pasado, relativa a la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante para el presente proceso electoral local.

Como se ha establecido, en esencia, la actora aduce que la responsable cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas, por lo que el acuerdo que impugna es regresivo, ya que supedita la implementación de estas medidas, a la existencia de suficiencia presupuestal.

Lo anterior, refiere, sin perjuicio de la responsabilidad propia del Congreso del Estado para poder legislar en la materia, con acciones permanentes a favor de las y los tabasqueños residentes en el extranjero, que les permitan ejercer sus derechos de votar y ser votados. Ello, pues estima preocupante y regresiva la respuesta dada por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Congreso del Estado a su solicitud de información formulada por la Plataforma Nacional de Transparencia, relacionada con las determinaciones de la normativa local para reconocer la diputación migrante, la cual fue en el sentido que no se trata de un imperativo constitucional, sin tomar en cuenta que se

---

<sup>16</sup> Tesis 1a. CCCXL/2015 (10a.), de rubro: **DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA.**

trata de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Al respecto, se advierte que el acto destacadamente reclamado por la recurrente lo constituye el acuerdo de la autoridad administrativa electoral local, pues así lo expone de manera clara y precisa en su demanda, dirigiendo sus alegatos a evidenciar que dicho ente cuenta con las facultades legales para emitir acciones afirmativas a favor de la comunidad tabasqueña migrante, y que, al esgrimir cuestiones presupuestales, el acuerdo es regresivo en materia de derechos humanos.

De manera que sobre esos aspectos se centrará el estudio de este órgano jurisdiccional, toda vez que la actora solo trata de puntualizar que, ante la temporalidad de las acciones afirmativas, es necesario contar con leyes que de manera permanente garanticen el derecho de voto y de representación política de la ciudadanía tabasqueña migrante y residente en el extranjero, pero no es su pretensión que se estudie la ausencia de un marco regulatorio.

#### **E. Decisión de este Tribunal.**

Primeramente, se reitera que el acto que reclama la enjuiciante, deviene de la respuesta que el Consejo Estatal del IEPCT dio a la solicitud que la asociación civil “Fuerza Migrante”, por conducto de su secretario general, Avelino Meza Rodríguez, presentó el treinta y uno de julio, y que versó sobre los siguientes puntos:

- El establecimiento de un procedimiento de implementación de la figura de diputación migrante, para el proceso electoral 2023-2024.
- La implementación de acciones afirmativas que otorguen certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía originaria de este estado que reside en el extranjero, al momento de la realización de los procesos electorales.
- En atención al principio de progresividad y el derecho de votar y ser votado, la implementación de acciones que se encuentren dentro de sus facultades, para reconocer dentro de la normativa del estado, la figura de la diputación migrante.
- Implementación de campañas de sensibilización y educación cívica, respecto a la figura de diputación migrante, al ser una comunidad no representada.

- Representación política de migrantes con equidad de género; derivado del impulso a la representación de la comunidad migrante en la política local con la figura de la diputación migrante, también se recomienda establecer políticas con paridad de género.
- Impulsar, difundir y facilitar el voto en forma presencial en todos los consulados y embajadas, de los migrantes que residen fuera del país o en áreas remotas.

### **1. Agravio relativo a las facultades del IEPCT para implementar acciones afirmativas.**

La justiciable refiere que el Instituto Electoral local cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas sin exceder su facultad reglamentaria, aun cuando los derechos de votar y ser votado de la ciudadanía tabasqueña residente en el extranjero, no hayan sido reconocidos de manera expresa por el Congreso del Estado.

Aduce que tanto la Sala Superior (sentencia del juicio SUP-JDC-10257/2020), como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (controversia constitucional 117/2014) han establecido que, en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues tienen funciones constitucionalmente asignadas, por lo que cuentan con una mayor libertad para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que le han sido asignados.

Por ende, no existe razón constitucional para que el IEPCT no pueda emitir una regulación autónoma de carácter general, exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, cuando exista necesidad de expedir normas de carácter general, y en forma ponderada no se violen otros principios.

Sobre todo, porque existen bases constitucionales y convencionales que, interpretadas en sentido armónico, dan lugar a la implementación de acciones afirmativas en el Estado de Tabasco relacionadas con el voto y el acceso de personas migrantes a diputaciones locales, como los artículos 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 42, de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; y principio 31, de los Principios Interamericanos sobre los

Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas y Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, sin que ello violente el principio de reserva de ley.

Además, porque basta con que existan situaciones objetivas que justifiquen una medida a favor de grupos colectivos que están en una situación de desventaja o subrepresentación para implementar las acciones afirmativas, y eliminar la brecha de desigualdad que prevalece entre los grupos sociales.

Como se aprecia, la promovente aduce que el IEPCT cuenta con facultades reglamentarias para emitir acciones afirmativas que garanticen el derecho del voto activo y pasivo de la ciudadanía de esta entidad federativa residente en el extranjero.

El agravio es **infundado**, porque en el acuerdo mencionado, la responsable no elude sus facultades reglamentarias, pues al contrario, reconoce que tiene la obligación de implementar acciones afirmativas o medidas especiales para estar en condiciones de actualizar la igualdad sustantiva prevista en los artículos 1º y 4º de la Carta Magna, pero también explica las razones por las que decidió darle cauce a la petición a través de una instancia interna, a efectos de que proponga los procedimientos y metodología necesarios para que el Consejo Estatal emita tales medidas afirmativas.

También es **inoperante**, porque la recurrente no controvierte las razones que sustentan la determinación controvertida.

En cuanto al primer aspecto, la Sala Superior ha señalado<sup>17</sup> que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, para proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

Es importante mencionar que las características definitorias de los organismos públicos locales electorales, se deducen a partir de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado C, así como 116, párrafo segundo, base IV, inciso c), numerales 1º a 4º y 6º de la Constitución Federal; 9, apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 100 y 101 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco<sup>18</sup>, así como en atención a las razones esenciales que informan los

---

<sup>17</sup> Véase la sentencia del expediente SUP-RAP-436/2021 y acumulado

<sup>18</sup> En adelante, Ley Electoral.

criterios contenidos en la jurisprudencia P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.<sup>19</sup>**

Así como la tesis relevante XCIV/2002 de la Sala Superior, de rubro:

**INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.<sup>20</sup>**

Dichas características son las siguientes:

- Se encuentran previstos constitucionalmente;
- Mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado;
- Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera;
- Realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, y
- Sus órganos internos competentes se encuentran, legalmente, facultados para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria.

En tal sentido, se destaca que el IEPCT es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, establecido como autoridad competente en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, que ejerce la función electoral en el Estado de Tabasco respecto de las elecciones locales<sup>21</sup>.

El organismo público local electoral de Tabasco, cuenta con atribuciones legales relativas a su autonomía normativa, que consisten, entre otras, en lo siguiente (artículo 115, párrafo 1, fracciones I, IX, XII, XXXVIII y XXXIX y párrafo 2 de la Ley Electoral):

- Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confieren la Constitución Federal y la Ley General, establezca el Instituto Nacional Electoral.

<sup>19</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871.

<sup>20</sup> Publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 157 y 158.

<sup>21</sup> Artículo 9, apartado C, fracción I, inciso a) de la Ley Electoral local.

- Vigilar que las actividades de los partidos políticos, las agrupaciones políticas y las candidatas y los candidatos, se desarrollen con apego a las disposiciones establecidas en la Ley, las Leyes Generales y los lineamientos que emita el Consejo Estatal para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
- Orientar a las ciudadanas y ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
- Aprobar y expedir los reglamentos internos necesarios, para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto Estatal.
- Las demás que determine la Ley General; y aquellas no reservadas al Instituto Nacional Electoral, que se establezcan en la legislación local.
- Para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto Estatal, derivados de caso fortuito o causa de fuerza mayor; o en situaciones de falta o insuficiencia de previsión normativa o reglamentaria, el Consejo Estatal podrá dictar los acuerdos necesarios, o celebrar los convenios que resulten pertinentes para garantizar el oportuno y adecuado cumplimiento de las funciones que corresponda; siempre en apego a sus facultades y a los principios rectores de la función electoral.

A partir de lo anterior, es evidente que el IEPCT, efectivamente, cuenta con facultades derivadas de su naturaleza constitucional y precisadas en la propia ley, para emitir reglamentos y demás disposiciones de carácter general dirigidos a desarrollar y concretar medidas afirmativas, esto es, para ejercer con autonomía su facultad reglamentaria, con sujeción al principio de legalidad y, concretamente, a los subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Esto último es de la mayor relevancia, pues de ello depende que se considere válido el desarrollo de los derechos o de las obligaciones a cargo de los sujetos que se vinculen en una normativa secundaria de carácter general distinta a la ley, esto es, en un reglamento, en unos lineamientos o en cualquier otra disposición de naturaleza similar, en tanto se sujete a los principios derivados de la normativa constitucional y convencional, así como a lo dispuesto en la propia ley aplicable.



Ante tales consideraciones, no hay lugar a dudas en cuanto a que el IEPCT tiene atribuciones, a través de su Consejo Estatal, para emitir reglamentos, lineamientos, criterios y demás normatividad interna necesaria a fin de cumplimentar los fines establecidos en la Constitución y la legislación electoral.

Como se ha dicho, en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable no evadió sus facultades y atribuciones para dictar las medidas afirmativas solicitadas, pues al contrario, expresamente las reconoció, pero también se ocupó de explicar las razones operativas, logísticas y presupuestales que la llevaron a dar cauce a la petición de “Fuerza Migrante, A.C.”, en el sentido de instruir a la Comisión de Igualdad y No Discriminación a realizar las acciones que le permitan tener a su disposición toda la información y los elementos con los cuales esté en posibilidad de instrumentar medidas efectivas que garanticen el derecho de voto de la comunidad tabasqueña residente en el extranjero.

En efecto, en el apartado 2.5 del acuerdo recurrido, intitulado: “Competencia del Consejo Estatal”, sostuvo:

“Acorde a lo anterior, el artículo 115, numeral 2 de la Ley Electoral, señala que, para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, derivados de caso fortuito o de fuerza mayor, o en situaciones de falta o insuficiencia de previsión normativa o reglamentaria, el Consejo Estatal podrá dictar los acuerdos necesarios que resulten pertinentes para garantizar el oportuno y adecuado cumplimiento de las funciones que corresponda, siempre en apego a sus facultades y a los principios rectores de la función electoral.

(...)

Por lo que el estado mexicano tiene la obligación implementar acciones afirmativas dentro de plazos razonables; las autoridades están obligadas a hacer efectiva la igualdad de hecho a efecto de que todos gocen de manera real los derechos humanos en condición de paridad sin distinción alguna. Sirve de sustento, la jurisprudencia identificada con el número 1a./J.126/2017 (10a.) de rubro “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**”.

Habiendo establecido el reconocimiento del estado de (*sic*) mexicano de los grupos vulnerables y la necesidad de brindar una protección especial a ellos, las autoridades mexicanas tienen que implementar medidas especiales para estar en condiciones de actualizar la igualdad sustantiva prevista en el texto constitucional.

Esta protección especial, se da mediante el establecimiento de acciones afirmativas las cuales son medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. 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.
- b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y
- c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Ahora bien, la aplicación de la acción afirmativa dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. En materia electoral destacan las relativas a cuotas o cupos para personas situadas en grupos vulnerables. Sirve de sustento de lo argumentado en líneas que anteceden, el criterio jurisprudencial 11/2015 de rubro “**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**”.

La facultad de emitir dichas medidas por parte de la autoridad administrativa en materia electoral, se encuentra prevista en el artículo 9, apartado C de la Constitución Local así como en el dispositivo 115 de la Ley Electoral, por lo que la facultad reglamentaria de este Instituto se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos, los cuales son de carácter general, siempre y cuando se ejerzan dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Local, demás normas secundarias y dentro de un plazo razonable.”

Razonamientos que son consonantes con lo expuesto en el marco normativo que precede, ya que la responsable hizo patente su facultad para emitir medidas especiales que contribuyan a garantizar la igualdad sustantiva, protegiendo los derechos político-electorales de grupos vulnerables; de esa manera, la responsable, en uso de esas facultades, expuso diversas razones que la llevaron a emitir la respuesta en el sentido que lo hizo.

Empero, la actora no controvierte de manera frontal las razones de la responsable para arribar a la conclusión que se impugna, tal y como se explica a continuación.

Acorde con el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley de Medios, cuando se promueve un medio de impugnación deben mencionarse expresa y claramente los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause la resolución impugnada y los preceptos presuntamente vulnerados.

Es decir, **los argumentos expresados por la parte promovente deben desvirtuar las razones del responsable**; ya que si bien la Sala Superior ha señalado que, al expresar los agravios, la parte promovente no está obligada a manifestarlos bajo una formalidad o solemnidad específica, ya que simplemente basta con la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio<sup>22</sup>, sí se ha requerido que estos planteamientos se dirijan a confrontar lo considerado en el acto impugnado.

Por ello, cuando se omite expresar los agravios del modo expuesto, deben calificarse de inoperantes, ya que no confrontan las consideraciones torales de la determinación que se cuestiona. Así, la inoperancia ocurre principalmente en los siguientes casos:

- **Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o la resolución impugnada, y**
- Se aduzcan argumentos genéricos, imprecisos, dogmáticos o subjetivos, de tal forma que no se puede advertir la causa de pedir<sup>23</sup>.

En este sentido, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarían inoperantes, puesto que no atacan, en sus puntos esenciales la resolución impugnada, lo que tiene por consecuencia que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el acto reclamado.

Ahora bien, el Consejo Estatal, sustancialmente sostuvo lo siguiente:

- Que para estar en condiciones de diseñar e implementar las acciones afirmativas requeridas, es necesaria la realización de un análisis y diagnóstico que permita a la autoridad administrativa ubicar a los grupos migrantes en situación de vulnerabilidad.
- En materia electoral, en aras de tutelar los derechos políticos electorales de los grupos vulnerables, los órganos electorales implementan medidas para la protección de dichos grupos.

---

<sup>22</sup> Jurisprudencia 3/2000 de rubro “**AGRAVIOS PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**”, y jurisprudencia 298 “**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

<sup>23</sup> Jurisprudencia 1a./J. 85/2008 de rubro “**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital: 169004.

- Contrario a lo que sucede en los estados de Zacatecas, Guerrero, Chiapas y Ciudad de México, la legislación local en la entidad no regula el voto en el extranjero o las cuotas de postulación de candidaturas migrantes en sus respectivos congresos; lo que, atendiendo al principio de reserva de ley, corresponde al Congreso del Estado, ya que, de acuerdo con el artículo 36 fracción V de la Constitución Local, es una atribución exclusiva de éste legislar en materia electoral, con base en el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
- Si bien las autoridades administrativas electorales cuentan con una facultad reglamentarias de libre configuración, siempre que se apege a las normas constitucionales y a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, su reglamentación no puede ir en contra de otros principios o derechos previamente reconocidos, sino que debe ser armónica y proporcionar con las reglas establecidas para el desarrollo e implementación de la contienda electoral.
- La posibilidad de diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de un grupo específico, está sujeta a ciertas condiciones fundamentales, entre otros aspectos, a que se garantice el derecho a una consulta previa que incluya la garantía de que se trata de un gran porcentaje de la colectividad, así como a la ponderación de diversos aspectos poblacionales y de la representación de la comunidad en una demarcación específica.
- Es necesario que el IEPCT cuente con los parámetros mínimos que se visibilicen en la legislación para garantizar el derecho a votar y ser votada de las personas residentes en el extranjero asimismo, para la atención a lo solicitado se requiere programar el presupuesto y tiempo necesarios a fin de realizar los estudios de factibilidad, para que en su caso se pueda realizar un trabajo colaborativo con el poder legislativo para el reconocimiento de aquel grupo colectivo como integrantes de la entidad.
- Es cierto que el IEPCT ha implementado e implementará acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables vinculados a la mujer, a las comunidades indígenas y afroamericanas, a las juventudes, pero tales medidas fueron adoptadas paulatinamente y las mismas requirieron estudios y análisis previos. Es decir, su diseño y establecimiento no fue de manera discrecional y espontánea, sino que fueron emitidas con el

respaldo de estudios técnicos, metodológicos y por la información obtenida a través de consultas hechas directamente a la población involucrada.

- Ello, pues los órganos jurisdiccionales han sostenido que, para la implementación de acciones afirmativas se requiere la realización de un análisis y diagnóstico que permita a la autoridad administrativa ubicar a los grupos en situación de vulnerabilidad, para estar en condiciones de emitir medidas idóneas y dotar a estos grupos de la posibilidad de participar en los asuntos públicos.
- Por tanto, para la implementación de las medidas solicitadas, la autoridad administrativa electoral local tiene que llevar a cabo un estudio del contexto social del grupo vulnerable, el cual permitirá conocer la situación de hecho de éste, incluyendo los rasgos de vulnerabilidad que presente para estar en posibilidad, de ser procedente, de implementar acciones afirmativas necesarias y pertinentes que garanticen el acceso de las personas migrantes oriundas de la entidad y con residencia en el extranjero.
- De ahí que, ante la ausencia de disposiciones normativas y la información necesaria para su emisión, lo primero es la realización de un análisis y diagnóstico que permita a la autoridad electoral ubicar a los grupos migrantes en situación de vulnerabilidad.
- Otro elemento que resulta pertinente para la atención de lo solicitado, es lo relativo a los recursos necesarios para la realización, diseño y ejecución de los estudios mencionados, considerando el avance del ejercicio presupuestal actual, y la ausencia de un plan o programa específico relacionado con los derechos migrantes.
- De manera similar sucede con las acciones relativas a la implementación de campañas de sensibilización y educación cívica, equidad de género y el impulso del voto relacionado con personas migrantes, pues para que ésta autoridad electoral esté en condiciones del diseño y aplicación de tales acciones, se requiere un estudio metodológico que resulte adecuado a lo solicitado, que proporcione al IEPCT información veraz respecto a la demarcación y a la población objeto de estas acciones.

- En ese contexto, el Consejo Estatal consideró oportuno remitir la solicitud a la Comisión de Igualdad y No Discriminación de ese Instituto, para que incluya en sus planes y programas de trabajo la realización de los estudios necesarios y el diagnóstico que permita al IEPCT ubicar a las personas originarias del estado con residencia en el extranjero, como un grupo en situación de vulnerabilidad y en consecuencia de ello, proponer al órgano colegiado los procedimientos y metodología necesarios para poder emitir las medidas afirmativas que, en su caso, doten a este grupo poblacional de la posibilidad de participar en los asuntos públicos de nuestra entidad.
- Conforme al artículo 126 de la Constitución Federal, se deberá prever en la planeación correspondiente **los recursos necesarios** para el desarrollo y ejecución del análisis, diagnóstico, y en su caso, la consulta necesaria para el desarrollo e implementación de las acciones afirmativas solicitadas.

Tópicos sobre los cuales la recurrente omitió formular motivos de disenso, pues solo se enfocó en señalar que el Instituto Electoral local tiene facultades para emitir medidas afirmativas, pero sin controvertir los argumentos que el ente electoral expuso para no implementarlas en este proceso electoral local en curso.

Precisamente en eso descansa la inoperancia de sus agravios, en que no desvirtúan las razones formuladas por la responsable.

Se afirma lo anterior, toda vez que tales manifestaciones en modo alguno confrontan las razones expuestas por el Consejo Estatal, se reitera:

La realización de un análisis y diagnóstico para ubicar a los grupos migrantes en situación de vulnerabilidad; que el Congreso del Estado legisle el voto en el extranjero o las cuotas de postulación de candidaturas migrantes; el derecho a una consulta previa que incluya la garantía de que se trata de un gran porcentaje de la colectividad; programar el presupuesto y tiempo necesarios a fin de realizar los estudios de factibilidad.

Asimismo, tener el respaldo de estudios técnicos, metodológicos y la información que se obtenga a través de consultas; un estudio del contexto social del grupo vulnerable; contar con los recursos necesarios para la realización, diseño y ejecución de los estudios mencionados.

Finalmente, que la solicitud de “Fuerza Migrante” se remita a la Comisión de Igualdad y No Discriminación del propio Instituto, para que incluya la

realización de los estudios necesarios para ubicar a las personas originarias del estado con residencia en el extranjero, como un grupo en situación de vulnerabilidad y con base en ello, proponer al IEPCT los procedimientos y metodología necesarios para poder emitir las medidas afirmativas.

No se soslaya que el artículo 24, párrafo 1, de la ley procesal de la materia dispone que, al resolver los medios de impugnación, este Tribunal deberá suplir las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos; sin embargo, tal suplencia no debe ser entendida como una sustitución de la persona que demanda, con la finalidad de analizar cuestiones que no fueron argumentadas.

Esto es, la suplencia prevista en la norma, presupone la existencia de hechos de los cuales puedan derivarse claramente los agravios, o bien, que se expresen motivos de disenso -aunque sea de manera deficiente- para complementarlos o enmendarlos, aunque no se contengan en un capítulo específico de la demanda.

En esa lógica, se considera que la suplencia de la queja exige la existencia de argumentos que, a pesar de que se encuentren limitados por falta de técnica o formalismo jurídico, se dirijan a evidenciar anomalías o irregularidades atribuidas a la autoridad señalada como responsable, sin llegar al extremo de realizar una suplencia total que implique una franca sustitución en la causa de pedir o en la dirección de argumentos expresados en la demanda de la promovente.

Por otra parte, cabe enfatizar que la postura de la responsable no se traduce en una negativa tajante, pues con base en los anteriores razonamientos, ofreció una explicación de las circunstancias fácticas, operativas y presupuestales por las que determinó instruir a la Comisión correspondiente, la realización de los estudios necesarios y el diagnóstico de las personas originarias de Tabasco residentes en el extranjero, y a partir de ahí, proponer los procedimientos y metodología para emitir las acciones afirmativas.

## **2. Regresividad del acuerdo impugnado en materia de derechos humanos.**

La recurrente considera que el acuerdo impugnado es regresivo en materia de derechos humanos en favor de la representación política de las y los tabasqueños residentes en el extranjero, al supeditar la implementación de acciones afirmativas a la existencia de suficiencia presupuestal que permita

al IEPCT la elaboración de los análisis, diagnósticos y estudios para determinar la viabilidad de las mismas acciones.

El agravio es **infundado**.

La progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes.

La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga a las autoridades a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación.

Así está establecido en la jurisprudencia 28/2015 de la Sala Superior, de rubro:

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.<sup>24</sup>**

Así, el principio de progresividad en su modalidad de no regresividad impide que cualquier autoridad emita actos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela previamente reconocido a algún derecho humano<sup>25</sup>.

En el caso, la determinación de la responsable no se puede considerar regresiva, porque a la fecha, en Tabasco no se han instrumentado acciones afirmativas que contemplen la figura de la diputación migrante, y el voto de los tabasqueños que residen fuera del país.

Además, porque de manera adversa a lo que afirma la recurrente, el Consejo Estatal del IEPCT no supedita la implementación de las acciones afirmativas solicitadas por la asociación civil “Fuerza Migrante” a una cuestión meramente presupuestal, ya que solo es una de tantas razones que adujo para instruir a la Comisión competente su inclusión en sus planes y programas para su preparación, análisis, diseño y de ser procedente, su implementación.

---

<sup>24</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.

<sup>25</sup> Tesis: PC.I.A. J/134 A (10a.) “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN SU MODALIDAD DE NO REGRESIVIDAD. RESULTA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA EL APLICADOR DE LA NORMA AL DEFINIR EL CONFLICTO DE LEYES PARA EL DISTRITO FEDERAL –AHORA CIUDAD DE MÉXICO– QUE PREVEN DISTINTOS PLAZOS PARA LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL.**” Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, página 1252



Ello, tomando en cuenta que la autoridad sostuvo que no tiene información al respecto; por tanto, necesita contar con parámetros mínimos, además de los recursos presupuestales, el tiempo para llevar a cabo estudios de factibilidad para establecer la procedencia de las acciones afirmativas.

Razones que han sido detalladas en párrafos que preceden y que, como se ha dicho, no fueron combatidas por la parte actora.

En consecuencia, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Electoral:

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma el acuerdo CE/2023/026, aprobado por el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco el veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de acciones afirmativas a favor de las personas migrantes y residentes en el extranjero, formulada por la asociación civil “Fuerza Migrante”.

En su oportunidad, archívese como asunto totalmente concluido.

**Notifíquese personalmente** a la actora; **por oficio** al Consejo Estatal del IEPCT, en ambos casos, con copia certificada de la presente resolución, y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con los artículos 27, 28 y 30 de la Ley de Medios.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad de votos, la magistrada presidenta Margarita Concepción Espinosa Armengol, los magistrados provisionales en funciones Armando Xavier Maldonado Acosta y José Osorio Amézquita, ante la secretaria general de acuerdos, quien da fe.

**M.D. Margarita Concepción Espinosa Armengol**  
Magistrada Presidenta

**Armando Xavier Maldonado Acosta**  
Magistrado Provisional en Funciones

**José Osorio Amézquita**  
Magistrado Provisional en Funciones

**Beatriz Noriero Escalante**  
Secretaria General de Acuerdos