

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

**RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO.**

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-121/2020 Y
ACUMULADOS.**

**IMPUGNANTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL**

En Ciudad de México, a treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en **la SENTENCIA** dictada **el veintinueve del actual**, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **doce horas** del día de la fecha, el suscrito la NOTIFICA **A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando de la misma, con firma electrónica, constante en ciento sesenta y nueve páginas con texto. DOY FE.-----

EL ACTUARIO



LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE



RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-121/2020 Y
ACUMULADOS¹.

IMPUGNANTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
OTROS².

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL³

PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

SECRETARIADO: ERNESTO SANTANA
BRACAMONTES, RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES Y
CARMELO MALDONADO HERNÁNDEZ

COLABORARON: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY Y BLANCA IVONNE HERRERA
ESPINOZA

Ciudad de México, a diciembre veintinueve de dos mil veinte⁴.

Sentencia definitiva dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que:

- a) Se **acumulan** los medios de impugnación;
- b) **Se modifica** el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine

¹ SUP-RAP-122/2020, SUP-JDC-10176/2020, SUP-RAP-125/2020, SUP-RAP-126/2020 y SUP-RAP-127/2020.

² Además del Partido de la Revolución Democrática —PRD—, los Partidos Verde Ecologista de México —PVEM—, del Trabajo —PT—, Acción Nacional —PAN— y Encuentro Solidario —PES— así como el ciudadano José Alfredo Chavarría Rivera —el actor—. En conjunto podrá denominárseles *los impugnantes* o *los recurrentes*.

³ En adelante el CGINE o la responsable.

⁴ Todas las fechas referidas en el fallo corresponden a dos mil veinte, salvo mención expresa.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

los veintiún distritos en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena;

- c) **Se fijan lineamientos** para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral establezca medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad; y
- d) **Se da vista** al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el acceso efectivo de las personas en situación de vulnerabilidad, al ejercicio del poder público.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo INE/CG508/2017. En sesión celebrada el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, la responsable fijó criterios para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular, a postularse en el marco del Proceso Electoral Federal⁵ 2017-2018.

Entre ellos, mandató a los partidos políticos nacionales⁶ y, en su caso, a las coaliciones⁷, a postular paritariamente las candidaturas a senadurías y diputaciones, por ambos principios, la inscripción alternada de fórmulas en las listas de representación proporcional⁸, de las cuales, la de senadurías

⁵ En adelante *PEF*.

⁶ En lo sucesivo *los PP*.

⁷ En adelante *COA*.

⁸ En lo sucesivo *RP*.



debería encabezarse por una fórmula integrada por mujeres, al igual que al menos dos de las cinco para diputaciones.

Además, dispuso una acción afirmativa indígena, por la que los PP y las COA debían postular candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa⁹ en, al menos, doce de los veintiocho distritos electorales uninominales *indígenas*.

2. SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Los lineamientos definidos en el punto que antecede fueron controvertidos por diversos PP y personas pertenecientes a la ciudadanía mexicana.

Fue así como, por sentencia dictada el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, esta Sala Superior modificó el acuerdo INE/CG508/2017, a fin de establecer entre otros efectos, que la acción afirmativa indígena debía aplicarse en trece distritos uninominales con presencia poblacional preponderante. En cambio, lo relativo al criterio de postulación paritaria de candidaturas fue confirmado en sus términos.

3. Acuerdo INE/CG308/2020. En sesión celebrada el treinta de septiembre, la autoridad responsable definió una serie de criterios y plazos de procedimientos vinculados con el periodo de precampañas para el PEF 2020-2021.

Entre otros aspectos, en el considerando 23 dispuso que los PP debían registrar candidaturas con personas indígenas, de acuerdo con los criterios que aprobaría el CGINE para tal fin,

⁹ También citado como MR.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

tomando como base mínima los trece distritos electorales federales aludidos en la sentencia descrita en el punto anterior, los cuales podrían ser ampliados en la determinación que llegase a emitir la propia autoridad responsable.

Además, dispuso que a más tardar el veintitrés de octubre, los PP debían definir el procedimiento aplicable para la selección de sus candidaturas e informárselo dentro de las setenta y dos horas siguientes.

4. Primer Pleno Extraordinario del X Consejo Nacional del PRD.

Previa convocatoria y en acatamiento a lo ordenado en el acuerdo descrito en el punto que antecede, el diecisiete de octubre tuvo lugar la sesión del órgano partidista en comento, en la que, entre otros aspectos, se definió la forma en que seleccionaría a las trece candidaturas indígenas que postularía por el principio de MR.

En su oportunidad, el recurrente informó a la responsable de las decisiones asumidas, las cuales fueron validadas en términos y para los efectos precisados en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/7439/2020, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos¹⁰ del INE el pasado treinta de octubre.

5. Acuerdo INE/CG572/2020 —impugnado—. En sesión celebrada el pasado dieciocho de noviembre, la responsable definió los criterios aplicables para la inscripción de candidaturas a diputaciones por los principios de MR y RP, que

¹⁰ En adelante la DEPPP.



habrán de presentar los PP y, en su caso, las COA para el PEF en curso.

En lo que interesa, se dictaron los puntos de acuerdo siguientes:

[...]

TERCERO. [...]

[...]

[...]

[...]

La documentación anterior, deberá adjuntarse al registro de la candidatura en el SNR [*Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes*] mediante archivo en formato .pdf previamente a su presentación física ante el INE.

DÉCIMO QUINTO. La totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los PP o, en su caso, las coaliciones ante el INE deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

En el caso de coaliciones parciales cuyo número de fórmulas de candidaturas a diputaciones que postulará la coalición no sea par, la fórmula impar remanente será integrada por mujeres, en aplicación de la acción afirmativa de género. El mismo principio se aplicará para las candidaturas individuales de los PP que integran la coalición.

Así también, en la postulación de candidaturas a diputaciones federales, los partidos políticos deberán observar lo dispuesto en su norma estatutaria en relación con la perspectiva interseccional, así como en los criterios aprobados por el órgano estatutariamente facultado para ello en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo INE/CG308/2020.

Los PP deberán capturar en el sistema denominado "¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!" la condición de grupo en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria de cada una de las candidaturas postuladas. En el caso de coaliciones, la captura deberá realizarla el PP que postula la candidatura registrada conforme al convenio. La información será con fines estadísticos y cada persona candidata deberá manifestar en el sistema si autoriza que se haga pública la información de forma individual. Para tal efecto, las Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación, con la opinión técnica de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, emitirán los Lineamientos que especifiquen el procedimiento y el cuestionario sobre las distintas condiciones de vulnerabilidad que los Partidos Políticos Nacionales deberán registrar en el sistema.

DÉCIMO SEXTO. En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

En las referidas listas los partidos políticos deberán estar a lo siguiente:

a) Los partidos políticos deberán encabezar con mujeres 3 de las 5 listas por

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

circunscripción electoral.

DÉCIMO SÉPTIMO. Para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los PP o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 Distritos Electorales federales con población indígena que se indican a continuación, de las cuales 11 deberán ser mujeres:

No.	Nombre de entidad	Distrito
1	CHIAPAS	01
2	CHIAPAS	02
3	CHIAPAS	03
4	CHIAPAS	05
5	CHIAPAS	11
6	GUERRERO	05
7	GUERRERO	06
8	HIDALGO	1
9	HIDALGO	02
10	OAXACA	01
11	OAXACA	02
12	OAXACA	04
13	OAXACA	05
14	OAXACA	06
15	OAXACA	07
16	OAXACA	09
17	PUEBLA	01
18	PUEBLA	02
19	PUEBLA	03
20	PUEBLA	04
21	QUINTANA ROO	02
22	SAN LUIS POTOSÍ	07
23	VERACRUZ	02
24	VERACRUZ	06
25	VERACRUZ	18
26	YUCATÁN	01
27	YUCATÁN	02
28	YUCATÁN	05

A más tardar el 15 de enero de 2021, la DEPPP entregará a los PP y coaliciones la lista de dichos Distritos indígenas ordenada de menor a mayor votación conforme a los resultados obtenidos en el PEF 2017-2018, a efecto de que en cada bloque se observe el principio de paridad, conforme a lo siguiente:

- En el bloque de los menores deberán postularse únicamente 3 mujeres;
- En el bloque de los intermedios y mayores, deberán postularse al menos 4 mujeres.
- En los dos Distritos con menor votación deberán postularse a un hombre y a una mujer.

Asimismo, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los PP deberán postular, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en las circunscripciones electorales conforme se indica a continuación:

Circunscripción	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Número mínimo de candidaturas de origen indígena a postular en las listas, de las cuáles al menos una deberá ubicarse en el primer bloque de 10 fórmulas	1	1	4	2	1

En el caso de las circunscripciones tercera y cuarta, al haberse determinado un número par de fórmulas indígenas, se deberá postular igual número de fórmulas de hombres y de mujeres. Asimismo, del total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas establecido, no más de cinco deberán corresponder



al mismo género.

Finalmente, en el supuesto de que las mismas personas se postulen tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, de resultar electas por el primero de los principios, la diputación por el principio de representación proporcional se asignará a su suplente, de haberse cancelado el registro de alguna persona integrante de la misma fórmula, se asignará a la persona propietaria o suplente de la fórmula de adscripción indígena que siga en el orden de la lista respectiva. De agotarse la lista, el partido deberá postular a una persona de adscripción indígena para el cargo respectivo de entre las fórmulas de mayoría relativa postuladas en los Distritos indígenas de la misma circunscripción que no hubieren obtenido el triunfo.

DÉCIMO OCTAVO. Respecto de las personas que postulen para cumplir con la acción afirmativa referida en el punto anterior, junto con la solicitud de registro, los PP o coaliciones deberán presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

Dicho vínculo efectivo, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, deberá acreditarse con las constancias que permitan verificar lo siguiente:

- a) Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.
- b) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Distrito por el que pretenda ser postulada,
- c) Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o
- c) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Tales constancias deberán ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, deberán presentarse en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa.

Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida.

Este requisito deberá corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente.

DÉCIMO NOVENO. Para los efectos del cumplimiento de la acción afirmativa indígena, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas de autoadscripción indígena postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los PP que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

[...]

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

6. Interposición y promoción de los medios de impugnación. Los asuntos se promovieron conforme a lo siguiente:

#	Siglas	Recurrente/Promoviente	Fecha
1	SUP-RAP-121/2020	PRD	Veinte de noviembre
2	SUP-RAP-122/2020	PVEM	Veintidós de noviembre
3	SUP-JDC-10176/2020	José Alfredo Chavarría Rivera	Veintitrés de noviembre
4	SUP-RAP-125/2020	PT	Veintitrés de noviembre
5	SUP-RAP-126/2020	PAN	Veinticinco de noviembre
6	SUP-RAP-127/2020	PES	Veinticinco de noviembre

En su oportunidad, los asuntos se tramitaron según lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹¹, y se turnaron a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos legales conducentes, quien, en su oportunidad, ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para resolver los recursos de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía¹².

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su segundo punto de acuerdo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna

¹¹ En lo sucesivo *la Ley de Medios*.

¹² De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en lo sucesivo *la CPEUM*—; 186, fracción III, incisos a) y c), y 189 fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 44, párrafo 1, inciso a); y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.



cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del juicio y de los recursos de manera no presencial.

TERCERA. Acumulación. Por conexidad en la causa y para evitar el dictado de sentencias contradictorias, se acumulan al SUP-RAP-121/2020 los restantes medios de impugnación¹³, pues en todos se controvierte el mismo acuerdo emitido por el CGINE. En consecuencia, se ordena a la Secretaría General de Acuerdos glosar copia certificada de los puntos resolutiveos en los asuntos acumulados¹⁴.

CUARTA. Procedencia. Debe analizarse el fondo de la cuestión planteada, porque no se actualiza alguna causa de notoria improcedencia, aunado a que los medios impugnativos los requisitos exigidos para su procedencia¹⁵, según se demostrará:

a) Oportunidad. Debe tenerse por satisfecho este requisito, habida cuenta que el acuerdo controvertido fue objeto de engrose, tal como se advierte de la página ciento ocho del acta circunstanciada de la sesión, consultable en el sitio oficial del INE¹⁶, por lo que se tiene a la vista como hecho notorio, en términos de lo que dispone el artículo 15 de la Ley de Medios.

Consecuentemente, aun cuando las representaciones de los recurrentes estuvieran presentes durante la sesión, es claro que el engrose implica que, durante la discusión del asunto, no tuvieron todos elementos necesarios para enterarse del

¹³ SUP-RAP-122/2020, SUP-JDC-10176/2020, SUP-RAP-125/2020, SUP-RAP-126/2020 y SUP-RAP-127/2020.

¹⁴ Según lo dispuesto en los artículos 199 fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵ En los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 45, apartado 1, inciso a); 79 y 80, todos de la Ley de Medios.

¹⁶ En <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115185/CGex202011-18-VE.pdf>.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

contenido del acuerdo y de sus fundamentos y motivos que sirvieron de base para su conformación final, por lo que no operó la notificación automática en relación con los PP recurrentes¹⁷, aunado a que el INE no indicó la fecha en que fue notificado el engrose, como tampoco hizo valer causal de improcedencia alguna en los respectivos informes circunstanciados.

Lo mismo sucede en el caso del juicio de la ciudadanía, pues el promovente manifiesta que se enteró de la emisión del acuerdo el veintitrés de noviembre, fecha en la que promovió el asunto, sin que haya constancia alguna que demuestre que haya sido en fecha contraria, ni existe constancia de la fecha en que el acuerdo se publicó por estrados.

b) Forma. Los recursos y el juicio se interpusieron por escrito, en los que consta, en cada uno: el nombre y firma autógrafa de quien comparece en representación de los PP recurrentes así como la del ciudadano que lo hace por su propio derecho; se identifica el acuerdo controvertido, narra los hechos del caso, expresa los agravios que le causa tal determinación, así como las disposiciones jurídicas que considera transgredidas.

c) Legitimación y personería. Se tienen por colmados, habida cuenta que los recursos los interponen sendos PP con registro ante el INE, por conducto de sus representantes acreditados ante la responsable, tal como consta en los respectivos informes circunstanciados. En el caso del promovente del juicio

¹⁷ Ver la jurisprudencia 19/2001 de esta Sala Superior, con el rubro **NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ**. Esta y, en general, todas las jurisprudencias y tesis de este Órgano Jurisdiccional pueden consultarse en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la dirección <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



ciudadano, se satisface el de legitimación, porque comparece por derecho propio.

d) Interés jurídico. Se satisface porque quienes cuestionan el acuerdo del CGINE expresan la supuesta afectación a sus derechos, y la transgresión a una serie de principios rectores de la función electoral. Además, los PP pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, en su carácter de garantes de la legalidad de todos los actos y resoluciones emanados de las autoridades electorales¹⁸.

Además, en el caso del ciudadano promovente, el requisito en cuestión se surte en cuanto que hace valer la presunta violación al principio de igualdad y no discriminación de un grupo poblacional colocado histórica, social y culturalmente en situación de vulnerabilidad y que se encuentra subrepresentado, al considerar que el CGINE omitió incorporar en el acuerdo controvertido, las acciones afirmativas tendentes a garantizar que las personas con discapacidad accedan, en condiciones de igualdad, al ejercicio del poder público en cargos de representación política a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

e) Definitividad. Se debe tener por satisfecho porque no existe algún medio de impugnación de agotamiento previo, por el que pueda controvertirse el acuerdo impugnado.

QUINTA. Estudio del fondo. En este apartado se analizarán y

¹⁸ Ver la jurisprudencia 15/2000 de esta Sala Superior, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

responderán los agravios planteados por la parte impugnante. Para ello, es pertinente reproducir algunos antecedentes relevantes del caso, para después sintetizar los planteamientos formulados por la parte impugnante, analizarlos en el orden que corresponda y, finalmente, precisar los efectos del fallo.

5.1. Antecedentes relevantes del caso. De las constancias que obran en autos y de lo narrado por las partes, se tiene que:

5.1.1. Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Como se dijo en el apartado de antecedentes, el CGINE emitió el acuerdo INE/CG508/2017 en el que, entre otros aspectos, estableció una acción afirmativa indígena y dispuso la postulación paritaria en las candidaturas a diputaciones y senadurías, así como la inscripción alternada de candidaturas en las listas de RP, además de lo conducente en torno al encabezamiento de dichos listados.

En cuanto a la acción afirmativa indígena, esta Sala Superior modificó lo determinado por el CGINE, a partir de que varias personas cuestionaron que dicha autoridad hubiese implementado la medida en sólo doce de los veintiocho distritos electorales federales indígenas, pues consideraban que era necesario contar con mayor representación legislativa, atendiendo a que históricamente se les ha impedido contar con ella, aun cuando representan el 21.5% de la población, y la medida cuestionada a lo mucho constituía el 4% de la totalidad de distritos electorales uninominales.

Al respecto, esta Sala Superior consideró fundado el agravio,



puesto que, según el criterio objetivo de población indígena, base de la acción afirmativa, y a fin de optimizar esa medida, el INE debió considerar que eran trece los distritos en los que se concentra el mayor número de personas pertenecientes a ese grupo social, por lo que en ellos, los PP y COA debían postular únicamente candidaturas que tuvieran la condición de indígenas, pues sólo así se garantizaría su elección, sin dejar al libre arbitrio de dichos institutos el elegir los distritos en que los postularían.

También se dijo que si bien la medida adoptada por el CGINE era idónea para alcanzar la finalidad legítima de garantizar una representación indígena mínima en la Cámara baja, la misma era ineficaz, por lo que debía optimizarse para alcanzarla plenamente y acelerar la participación política de las personas indígenas. Esto, porque el escenario diseñado permitía la participación de personas no indígenas en un mismo distrito, lo que diluía la posibilidad de que éstas pudieran obtener el cargo. En cambio, con el ajuste ordenado, se garantizaba el logro de los efectos pretendidos con la acción afirmativa.

La causa para definir la medida ordenada por la Sala Superior se basó en el parámetro objetivo de concentración de población predominantemente indígena, pues si bien eran veintiocho los distritos identificados como tal, sólo en trece se rebasaba el índice del 60%, mientras que en el resto representaban porcentajes menores a dicha densidad poblacional.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En ese sentido, se ordenó la modificación del acuerdo entonces controvertido, para el efecto de que todos los PP o COA postularan sólo a candidaturas indígenas para hacer efectiva la medida implementada, respetando la paridad de género, lo que aseguraría en que quienes resultaren electos fueran personas pertenecientes a la comunidad a la que se dirigió la medida. Esto, sin perjuicio de que en el resto de los distritos pudieran postularse candidaturas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, pues la acción constituía una cuota mínima pero no limitativa. Además, se dijo que esa decisión era válida sólo para ese proceso electoral, sin que ello implicara que pudiera modificarse posteriormente, en atención a los resultados obtenidos con su implementación, y en observancia a los principios de progresividad y *pro persona* consagrados en el artículo 1 de la CPEUM.

En consecuencia, los distritos sobre los que se aplicó la medida compensatoria fueron los siguientes:

Clave entidad	Nombre de entidad	Distrito aprobado	% indígena
7	Chiapas	1	74.19
7	Chiapas	2	75.31
7	Chiapas	3	84.24
7	Chiapas	5	73.68
7	Chiapas	11	61.13
12	Guerrero	5	75.41
13	Hidalgo	1	72.34
20	Oaxaca	2	63.81
20	Oaxaca	4	60.42
24	San Luis Potosí	7	72.57
30	Veracruz	2	70.7
31	Yucatán	1	79.04
31	Yucatán	5	83.72

Ahora bien, en relación con las medidas vinculadas con el principio de paridad en las postulaciones, esta Sala Superior consideró que el acuerdo no vulneraba el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica en cuanto a los



lineamientos relatados, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁹ contiene las reglas esenciales para respetar la paridad de género, mismos que se encuentran reproducidos en el acuerdo, en el cual sólo se indica la forma en que deben integrarse las fórmulas y las listas, lo que constituye una modulación para su registro por los PP, sin imponerles alguna obligación adicional ni desnaturalizar los principios de que se trata.

5.1.2. Acuerdo INE/CG308/2020. En sesión celebrada el treinta de septiembre, la responsable emitió el acuerdo en el que estableció una serie de criterios y plazos de procedimientos, vinculados con el periodo de precampañas para el PEF 2020-2021.

Al respecto, retomó los parámetros delineados en la sentencia descrita en el punto anterior, aunque también acordó que, en términos del principio de progresividad, y a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios en la Cámara de Diputados, los PP debían registrar candidaturas con personas indígenas en el PEF en curso, en términos de los criterios que apruebe el CGINE para tal fin, los que tendrían como base mínima que podría ser ampliada en esa determinación, los trece distritos electorales referidos.

Lo anterior, en el marco de diversos razonamientos vinculados con la democracia incluyente, el principio de igualdad y no discriminación desde las categorías sospechosas a que se refiere el artículo 1 de la CPEUM, y que como entes de interés

¹⁹ En adelante *la LGIPE*.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, los PP debían tomar las medidas necesarias para incorporar en dichos órganos a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria, pues están obligados a que sus procesos de selección de candidaturas cuenten con una perspectiva incluyente.

En ese sentido, sostuvo que los PP debían privilegiar las perspectivas interseccional y de género, tendentes a derribar los obstáculos que generen discriminación en perjuicio de las personas y de los grupos en comento.

Debido a ello, dispuso que los PP debían tomar las medidas tendentes a garantizar que los métodos de selección de sus candidaturas resultaran óptimos para promover y garantizar la participación en condiciones de igualdad de las personas indígenas.

5.1.3. Primer Pleno Extraordinario del X Consejo Nacional del PRD. En atención a lo anterior, el recurrente llevó a cabo los actos necesarios para garantizar que su método de selección de candidaturas se ajustara a lo mandatado por la responsable, para lo cual, en la reunión plenaria en comento, definió la forma en que seleccionaría trece candidaturas indígenas que postularía por el principio de MR, lo que informó a la DEPPP en su oportunidad.



5.1.4. Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/7439/2020. Mediante la referida comunicación oficial, emitida el treinta de octubre, se notificó al recurrente que las medidas asumidas se apegaban a lo mandatado en el acuerdo INE/CG308/2020, incluidos los criterios para garantizar la acción afirmativa indígena en la postulación de candidaturas por ambos principios, pues el propio PP acordó que en caso de que recibiera solicitudes de registro de precandidaturas con acción afirmativa indígena para las diputaciones federales por el principio de RP, estos participarían en igualdad de condiciones.

5.1.5. Acuerdo INE/CG572/2020. Como ya se mencionó en el capítulo de antecedentes de esta sentencia, en la sesión celebrada el dieciocho de noviembre, el CGINE emitió el acuerdo aquí impugnado, en el que definió los criterios aplicables para la inscripción de candidaturas a diputaciones por los principios de MR y RP, que habrán de presentar los PP y, en su caso, las COA para el PEF en curso.

En los temas vinculados con las impugnaciones, se definió lo siguiente:

En las consideraciones 32 y 33 abordó lo relativo a la carga electrónica de los expedientes de las candidaturas en el SNR. Al respecto, se sostuvo que la presentación física del expediente original de las candidaturas resulta indispensable para corroborar la firma autógrafa en los documentos que por su naturaleza así lo requieren. Sin embargo, la carga —*electrónica*— de la información también era necesaria para que quienes integran el CGINE y los Consejos Distritales del INE

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

tengan la información para aprobar el registro y verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad antes de extenderles la constancia de mayoría.

Esto, porque históricamente los PP y las COA han optado por el registro supletorio de sus candidaturas ante el CGINE, lo que implica la remisión de los expedientes a los Consejos Distritales mediante mensajería. Por ello, y en términos de lo establecido en el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del INE, con la clave INE/JGE34/2020, de 17 de marzo, en que se aprobaron medidas preventivas y de actuación por la pandemia del COVID-19, como privilegiar las notificaciones electrónicas, resulta indispensable contar con la documentación descrita a través del referido sistema.

En relación con lo anterior, en el tercer punto de acuerdo se determinó que la documentación vinculada con el registro de las candidaturas debía adjuntarse en el SNR, en un archivo en formato .PDF, antes de su presentación física ante el INE.

En relación con la postulación paritaria de las candidaturas por el principio de RP, y la inscripción de tres listas encabezadas por una fórmula compuesta por mujeres, en la consideración 51 del acuerdo impugnado se hace una larga relatoría y análisis de la tendencia partidista para que la mayoría de éstas se inicien con una fórmula compuesta por hombres, así como aborda lo relativo a las reformas constitucional y legales en materia de paridad de género y violencia política por razón de género, a partir de las cuales se reformaron los artículos 53 de la CPEUM y 234, párrafo 1, de la LGIPE, entre otros, previendo que al menos



dos de las cinco listas de candidaturas de diputaciones de RP se deben encabezar con personas del mismo género.

Por ello, y atendiendo a que la tendencia es que los PP encabecen sus listas con una mayoría de hombres, en detrimento de las mujeres, es que se dispuso la acción afirmativa consistente en que todos los contendientes deberán iniciar tres de sus listados con sendas fórmulas de candidaturas conformadas por mujeres, a fin de garantizar que éstas accedan a los cargos para los que fueron postulados, así como compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación que históricamente ha afectado a las mujeres, así como lograr una mayor representación de ellas en la Cámara de Diputados, logrando una participación equilibrada con los hombres.

Por otra parte, en la consideración 54, inserta dentro del apartado denominado *De la democracia incluyente*, sostuvo que las acciones afirmativas para el PEF 2020-2021 son transversales, por lo que más de una puede aplicar para cada candidatura, aunado a que en el acuerdo INE/CG308/2020 se dijo que los PP, en sus procesos de selección de candidaturas, debían privilegiar la perspectiva de género y la interseccional, debiendo tomar medidas tendentes a derribar los obstáculos *de iure y de facto* que generen discriminación y perjuicio de las personas, especialmente los grupos en situación de vulnerabilidad.

También sostuvo que los Lineamientos definen por interseccionalidad, la perspectiva que se centra en las

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

desigualdades sociales y analiza el sistema de estructuras de opresión y discriminación, que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas por la intersección de más de una forma de discriminación. Que la interseccionalidad ofrece un modelo de análisis que permite comprender cómo ciertas personas son discriminadas por varias razones, y el acceso a sus derechos se ve restringido, coadyuvando a diseccionar con mayor precisión las diferentes realidades.

Razonó cómo es que la mayoría de los PP contemplan en sus documentos básicos, cláusulas de inclusión para grupos en situación de vulnerabilidad, y reconocen la necesidad de construir sociedades más justas que garanticen los derechos de las personas dentro de la pluralidad social.

En ese sentido, concluyó que en la postulación de candidaturas debían adoptarse medidas necesarias o acciones afirmativas para integrar a las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, pues así se avanza en la materialización real y efectiva del ejercicio de sus derechos, en armonía con los documentos básicos de los PP y en observancia al principio de igualdad sustantiva.

Por ello, y a fin de que en el futuro, el CGINE cuente con datos ciertos sobre la postulación de candidaturas en el PEF, respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad o atención prioritaria, es que los PP deberán capturar dicha condición en el sistema denominado *¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!*

En concordancia con lo anterior, en el punto de acuerdo



décimo quinto reiteró la obligación en comento, así como que la información debería ser con fines estadísticos, quedando a la potestad de cada candidatura autorizar la publicidad de su información, así como que las Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación, con la opinión técnica de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, emitirán los lineamientos para especificar el procedimiento y cuestionario sobre las condiciones de vulnerabilidad que deben registrarse en el sistema.

Finalmente, en el punto décimo séptimo del acuerdo en comento, se dispuso la medida afirmativa indígena para la postulación de candidaturas en por lo menos veintiuno de los veintiocho distritos electorales federales, de las cuales, al menos once postulaciones deberían estar compuestas por mujeres. Además, se previó la postulación de nueve fórmulas de candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de RP, de acuerdo con los principios de competitividad delineados en la propia determinación.

Las razones concretas que dan sustento a tal determinación se ubican en la consideración 55, denominada *De la Acción Afirmativa Indígena*, a partir de lo siguiente:

- a) En primer lugar, desarrolló un marco constitucional y convencional acerca de varios tópicos vinculados con los pueblos y comunidades indígenas, la pluriculturalidad, la emisión de acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas indígenas, particularmente

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

las mujeres, y la necesidad de implementar medidas efectivas para asegurar su participación en todos los niveles de la administración pública.

- b) Después, sostuvo que la participación indígena en la Cámara de Diputados ha sido tradicionalmente baja, para lo cual mostró una serie de estadísticas a partir de la conformación legislativa del año dos mil seis:

Legislatura	Diputaciones indígenas	% de la Cámara	H	M
LX (2006-2009)	14	2.8%	12	2
LXI (2009-2012)	10	2.0%	7	3
LXII (2012-2015)	7	1.4%	5	2
LXIII (2015-2018)	6	1.2%	6	0
LXIV (2018-2021)	13	2.6%	10	3

- c) Derivado del marco constitucional, convencional, jurisprudencial y partidista vinculado con las medidas compensatorias, acciones afirmativas y derechos de las personas indígenas para participar en la vida política, el CGINE consideró necesario adoptar medidas especiales que garanticen la igualdad material y aseguren el derecho de las personas que los integran para conformar la Cámara de Diputados, la cual debe integrarse con representantes de toda la Nación, consideró lo siguiente:

1. El estándar mínimo que debía garantizarse es una representatividad legislativa del 6.5% de la Cámara, o lo más cercano posible, al ser ese el porcentaje de personas que hablan una lengua indígena, en relación con la población total del país, según los indicadores lingüísticos de la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía²⁰ levantada en dos

²⁰ En lo sucesivo INEGI.



mil quince.

2. No obstante, sostuvo que el estándar óptimo estriba en el 21.5% de representatividad política, pues ese es el porcentaje de personas indígenas que, de la población total, residen en nuestro país, de las cuales, el 51.3% son mujeres y el 48.7% hombres. Esto, según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas 2015, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a partir de la encuesta intercensal 2015 del INEGI.
3. También consideró que la población indígena ha estado históricamente subrepresentada en los órganos de representación política, lo que atribuyó a la falta de postulaciones partidistas de candidaturas correspondientes a ese sector, en los distritos que cuentan con tasas de población indígena mayores al 40%, pues en el mejor de los casos se han obtenido catorce curules, provenientes del 50% de los veintiocho distritos calificados de indígenas, diferencia que se incrementa en el caso de las mujeres indígenas.
4. La medida afirmativa implementada en dos mil diecisiete garantizó el acceso a trece personas indígenas, de las cuales sólo tres fueron mujeres, quedando pendiente reforzar ese mecanismo para asegurar la paridad y el derecho de representación política, máxime que las mujeres indígenas se ubican en una doble categoría sospechosa, es decir, por

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

cuestiones de raza y por razón de género.

5. El estándar mínimo representa la ocupación indígena de treinta y tres curules de la Cámara de Diputados, con lo que el 6.5% de personas que hablan una lengua indígena alcanzarían representación, de las cuales 17 tendrían que ser destinadas para las mujeres indígenas. Si se partiera de las personas que se auto adscriben como indígenas, merecerían ciento ocho curules.
6. La acción afirmativa implementada en el PEF 2018-2021 incrementó la representación indígena, pero es insuficiente para alcanzar el estándar mínimo. Consideró que el criterio asumido por esta Sala Superior en el SUP-RAP-726/2017 y acumulados debía ser considerado como un piso o base mínima, siendo imperante implementar acciones complementarias para alcanzar el objetivo, para lo que consideró necesario ampliar la postulación obligatoria a veintiún fórmulas de candidaturas uninominales.
7. También sostuvo que, partiendo de que los distritos indígenas se constituyen sobre una base mínima de 40% de población, existen otras porciones geográficas con población indígena en densidades menores, que no alcanzarían representación legislativa, como es el caso de la primera circunscripción. Por ello, previó la postulación de candidaturas plurinominales de extracción indígena, en proporción a la población que representan en cada circunscripción y el número de



distritos indígenas, a partir de lo siguiente:

- Una fórmula en las circunscripciones primera, segunda y quinta;
- Dos fórmulas en la cuarta circunscripción; y
- Cuatro fórmulas en la tercera circunscripción.
- En las circunscripciones con postulaciones pares debía observarse el principio de paridad.
- En ningún caso podrán postularse más de cinco candidaturas del mismo género.
- Al menos una fórmula debe ubicarse en las primeras diez de cada lista de candidaturas.

8. Todas las postulaciones deberán hacerse con base en la auto adscripción calificada, tal como se definió en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumuladas.

9. Se plantean argumentos tendentes a justificar la implementación de la medida de acuerdo con el *test* de proporcionalidad, a partir de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la acción afirmativa planteada.

10. Se deja a los PP en libertad de postular más candidaturas indígenas, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho de representación política de las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas.

5.2. Síntesis de agravios, litis, pretensión y causa de pedir. En este apartado se hará una síntesis de los planteamientos

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

formulados en las distintas demandas, a partir de su análisis integral y coherente²¹.

5.2.1. Agravios del PRD. Dicho PP alega la presunta violación a los principios de certeza, objetividad, legalidad, congruencia, exhaustividad, proporcionalidad y debido proceso, a partir de lo siguiente:

a) Manifiesta que de forma infundada y en desacato al criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, el CGINE implementó una medida afirmativa por la que ordenó a los PP y COA la postulación de ciudadanas y ciudadanos indígenas en al menos veintiuno de los veintiocho distritos uninominales con población originaria.

Sostiene que si bien el acuerdo controvertido contiene una serie de argumentos tendentes a motivar y sustentar la decisión controvertida —*los que tilda de subjetivos*—, también lo es que el acuerdo no está soportado en estudios recientes, pues la responsable se basó en el índice poblacional utilizado en el PEF 2017-2018, por lo que, en todo caso, debía subsistir el estatus jurídico definido en el criterio jurisdiccional y no en otro diverso, pues se trata de la única estadística que permanece vigente, al no existir algún otro instrumento apto para actualizar el índice poblacional de personas indígenas, o que del que se advierta si el número de distritos y/o el grupo poblacional creció, se disminuyó o permanece igual que en el PEF anterior.

²¹ Resultan aplicables, por su razón esencial, las siguientes jurisprudencias de este Tribunal Electoral:

- a) Clave 2/98, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL;**
- b) Clave 4/99, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR;** y
- c) Clave 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**



Refiere que a la fecha no se han publicado los resultados del censo poblacional de este año, ejecutado por el INEGI, de lo que sostiene que será hasta que éstos se den a conocer, cuando debería llevarse a cabo un estudio analítico a partir de los parámetros delineados en el referido fallo SUP-RAP-726/2017, y así poder establecer cuántos distritos cuentan con una densidad poblacional predominantemente indígena, pues el actuar de la responsable se apartó del criterio jurídico definido por esta Sala Superior, al tomar una decisión diversa a partir de los mismos elementos fácticos.

A decir del recurrente, la decisión implica una intromisión indebida en la vida interna de los PP, pues se apartó del criterio sustentado por la Sala Superior, en cuanto que dejó a los PP y COA en libertad de definir el resto de las candidaturas conforme a su propia normativa en aquellos distritos que no estuvieran conformados preponderantemente por personas auto adscritas como indígenas.

Lo anterior, máxime que el recurrente ya había cumplido con lo ordenado en el diverso acuerdo INE/CG308/2020 al definir los criterios para garantizar la acción afirmativa indígena en la postulación de candidaturas a diputaciones federales, lo que incluso fue avalado por la DEPPP.

Considera que el acuerdo controvertido es incongruente, porque el propio CGINE emitió criterios a partir de lo resuelto en el SUP-RAP-726/2017, mismos que ahora modifica.

b) La decisión controvertida transgrede el derecho de la

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

ciudadanía que no cuenta con acción afirmativa indígena, a ser votada para las diputaciones federales en los distritos uninominales y listas plurinominales de sus demarcaciones, en aquellas regiones en las que la población indígena no supere el umbral del 60% de conformidad con lo resuelto por esta Sala Superior en la apelación SUP-RAP-726/2017.

- c) La responsable excede su facultad reglamentaria y viola el principio de reserva de ley al incluir en el acuerdo controvertido, una serie de categorías que compete definir exclusivamente al legislador, pues contempla requisitos, modalidades y obligaciones distintos a los dispuestos en las normas aplicables, con lo que, además, se inmiscuye en la vida interna de los PP en un rubro que no le fue autorizado y limita la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

5.2.2. Agravios del PVEM. En su apelación, el PP en cuestión sostiene que el CGINE afectó los principios de autoorganización y autodeterminación de los PP, pues aun cuando el legislador los dejó en libertad para elegir libremente qué género encabezaría tres de sus listas de candidaturas a diputaciones por el principio de RP, en términos de lo dispuesto en el artículo 234, párrafo 2, de la LGIPE, alternándose en cada proceso electivo, la responsable mandata que aquellas se encabecen por mujeres, privándoles de su potestad de hacerlo a partir de la libertad concedida por el legislador, además de que en la actual cámara legislativa ya existe paridad en la asignación de diputaciones por el principio de RP, por lo que la medida no se justifica.



5.2.3. Agravios de José Alfredo Chavarría Rivera. Por su parte, el ciudadano en cuestión hace valer la violación al principio de igualdad, en cuanto reclama del INE y de los 32 OPLE's, la omisión y negativa para establecer la acción afirmativa que garantice la participación y representación política de las personas con discapacidad en todos los cargos de elección popular que se renovararán en los comicios que tendrán lugar en dos mil veintiuno, pues se debe de garantizar a las personas con discapacidad, el derecho de representación y participación política en igualdad de circunstancias que al resto de la ciudadanía.

Afirma que en la actual cámara legislativa ya existe paridad, inserta una tabla cuya suma arroja predominancia masculina, más en las diputaciones de RP.

5.2.4. Agravios del PT. Este PP cuestiona varios puntos, a saber:

a) **Incorporación de cuota indígena en las listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de RP.**

Sostiene que la decisión en comento vulnera la finalidad y esencia del principio, pues busca garantizar la integración plural de las fuerzas políticas, especialmente las minoritarias que por su fuerza política no alcanzan a obtener triunfos de MR, y no para garantizar la incorporación de un grupo o sector poblacional específico.

Además, tal decisión constituye una doble carga partidista, pues la representación indígena se encuentra garantizada a partir de la determinación de postular

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

candidaturas en veintiún de los veintiocho distritos indígenas, los que fueron calificados y clasificados como tales con base en un criterio poblacional, lo que torna irracional la medida adicional de incorporarlos también en el sistema plurinominal.

También sostiene que el supuesto criterio o estándar mínimo del 6.5% de población que habla una lengua indígena, para introducir la cuota en las listas de RP, no es razonable ni objetivo porque no menciona ni analiza cómo, en dónde y en qué porcentaje se encuentra distribuida esa porción poblacional, pues si bien se basa en los distritos uninominales de carácter indígena, ello conlleva un doble beneficio para tales demarcaciones, pues ya estarían cubiertos por la postulación directa.

De igual forma, alega que el CGINE incurre en incongruencia interna, porque se basa en el criterio poblacional para los distritos uninominales, y el número de personas con lengua indígena para las candidaturas plurinominales, con lo que se evidencia que no utilizó un criterio objetivo y uniforme para determinar la cuota indígena, pues toma una base poblacional para MR, misma que utiliza para distribuir los espacios en las distintas circunscripciones, el número de diputaciones que consideró a partir de una base lingüística, así como también pretende insertar una diputación indígena en donde reconoce que no hay población de ese grupo social. Insiste en que la cuota indígena quedó cubierta con la incorporación de las veintiún candidaturas de MR, por lo que no hay razón para incorporar las de RP.

Afirma que hay indebida motivación en la medida



afirmativa vía RP, dado que indebidamente se basó para ello en el fallo SUP-RAP-71/2016, pues no se hizo pronunciamiento alguno, sino que se refirió al Congreso Constituyente de la Ciudad de México, órgano conformado específicamente por representaciones electas por la vía plurinominal, por lo que el criterio no resulta aplicable.

Finalmente, alega que se transgredió el principio de gradualidad a que se refiere el párrafo 3 del artículo 26 de la LGIPE, lo que se cumple con el incremento a veintiún postulaciones por MR, lo que no justifica la incorporación de las de RP, siendo que la autoridad debe buscar el mecanismo idóneo para armonizar la acción afirmativa con el principio de autodeterminación de los PP.

b) Incremento en la postulación de candidaturas indígenas a veintiún distritos uninominales, así como en las listas de RP.

Sostiene que la decisión en comento le agravia, porque si bien en la sentencia SUP-RAP-726/2017 se estableció que el criterio poblacional era el adecuado, y se dejó abierta la posibilidad de ampliar el número de distritos, el acuerdo controvertido carece de un análisis histórico-jurídico respecto de la ampliación decretada, aunado a que el parámetro lingüista no encuentra asidero legal y argumentativo, además de reconocer que la medida ordenada en el fallo en cuestión, tuvo un resultado positivo. Sostiene que la responsable pierde de vista que entre la postulación y la ocupación de curules interviene la decisión de la ciudadanía, ajena a las expectativas y acciones concretas de PP y autoridades; esto, en relación con la brecha existente entre porcentaje de población indígena

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

desagregada por género, y la representatividad obtenida en la cámara.

Sostiene que si la medida afirmativa está dirigida a que haya más mujeres indígenas en el órgano legislativo, ésta debió dirigirse a definir en qué distritos indígenas debían postularse únicamente mujeres, pues de lo contrario está asumiendo una decisión que amplía el número de distritos. Sostiene que indebidamente se invocó la sentencia del SUP-RAP-71/2016 porque no fue tomada para el proceso electoral pasado ni tiene anclaje histórico, agraviándole, además, que el CGINE mandate que al menos una fórmula de candidaturas de RP debería ubicarse en las primeras diez posiciones de cada lista, cuando previó nueve candidaturas por este principio distribuidas a partir del criterio poblacional, cuando, por congruencia, debió seguir el criterio lingüista y ubicar al menos una candidatura por circunscripción, con sujeción a la paridad.

- c) **Listas de RP encabezadas por mujeres.** El recurrente señala que la responsable invade la esfera de autodeterminación y autoorganización del PP, en tanto que dispone cómo se habrán de encabezar tres listas de RP, a pesar de que la LGIPE mandata que serán aquellos quienes deberán señalar el orden en que deberán aparecer las listas, de lo que se sigue que ellos cuentan con libertad para definir, en este proceso electoral, qué género las encabezará, y con cuál iniciarán las dos restantes.

Asume que al aplicar el criterio imperante en el pasado proceso electoral implicaría la aplicación retroactiva de la norma, al ser anterior a la reforma legal de este año en



materia de violencia política. Además, el INE reconoce que en el pasado proceso electoral, de las doscientas diputaciones de RP, cien fueron asignadas a mujeres a partir de que 47% de las listas estuvieron encabezadas por ellas, por lo que al quedar asegurada la paridad, debe prevalecer la libertad partidista para seleccionar el género que encabezará, alternadamente, la tres relaciones que postule cada instituto político.

Si bien pretende justificar su decisión a partir de una supuesta acción afirmativa, debe tenerse en cuenta que la misma ya está incorporada en los artículos 14, párrafo 4, y 234, párrafo 2, de la LGIPE, de contenido idéntico a la medida implementada por el INE en el PEF 2017-2018, lo que torna innecesaria la aplicación de una acción compensatoria adicional, máxime si en aquellos comicios se obtuvo el resultado deseado, por lo que la medida no es razonable.

- d) **Digitalización del expediente.** El recurrente alega que indebidamente se les atribuyó a los PP la carga de digitalizar y adjuntar al Sistema Nacional de Registro, el expediente completo de cada una de sus candidaturas antes de presentarlos físicamente, pues además de que no hay fundamento para ello, es al INE a quien le corresponde dicha función, al ser la autoridad encargada del registro de las candidaturas, aunado a que cuenta con todo el equipo y personal necesario para hacerlo, aunado a que los PP cumplen con el mandato legal al entregar el expediente físico al momento de registrar sus candidaturas.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

e) **Registro en el sistema “¡CANDIDATAS Y CANDIDATOS, CONÓCELES!” de la situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria en que se encuentran las candidaturas postuladas.** El recurrente alega que indebidamente se les impone la carga respectiva pues, además de ser excesiva, carece de asidero legal al no contemplarse ni en la LGIPE ni el Reglamento de Elecciones del INE, y violenta lo dispuesto en los artículos 3, fracción X y 7, primer párrafo, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en cuanto prohíbe tratar datos personales sensibles de las personas, salvo que se cuente con su consentimiento expreso, en el entendido de que por estos debe entenderse el estado de salud, presente o futuro, de las personas.

5.2.5. Agravios del PAN. Por otra parte, el PAN cuestiona el acuerdo, al considerar que:

- a) **La acción afirmativa indígena viola diversos principios y disposiciones constitucionales y legales.** El PAN pretende evidenciar la ilicitud de este apartado del acuerdo, a partir de lo siguiente:
- o Reserva de ley: El CGINE transgredió dicho principio e invadió facultades exclusivas del Constituyente, al decretar una medida no prevista en la CPEUM que afecta a los derechos fundamentales e impone una carga a los PP, requisitos y categorías distintos a los previstos en la norma, vinculándoles a postular candidaturas en al menos veintiún distritos uninominales y nueve por la vía plurinominal, pues de lo dispuesto en



la norma se advierte que el legislador únicamente quiso normar, bajo un criterio paritario por géneros, la postulación de las candidaturas partidistas y la conformación de los órganos de autoridad, pero no en relación con los pueblos y comunidades indígenas ni alguna otra.

Sostiene que el acuerdo introduce categorías distintas a las previstas en la ley y la CPEUM para la representación de la Cámara de Diputados; trastoca el principio de MR al establecer distritos indígenas, a la vez que se desconoce en el resto de ellos la posibilidad de representación de otros pueblos y comunidades indígenas; distorsiona el principio de RP, diseñado para representar minorías políticas, utilizándola para dar acceso directo a otros grupos subrepresentados; trastoca la definición de los PP en tanto que no representan a la totalidad de la sociedad mexicana, antes que tienen libertad de autodeterminación y derecho a postular según su propia libertad, por lo que invade dicha esfera.

El CGINE se erigió en tribunal o ente garante de la justicia para que, mediante sus determinaciones, los PP compensen los adeudos históricos de la Nación respecto de las personas en situación de vulnerabilidad, además de fungir como garantes de la representación nacional en el Congreso, sin dejar en libertad a las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas de asociarse con el PP que les represente, sin postularles obligatoriamente, ni dejar en libertad a la ciudadanía para votar por la postulación de su elección. Sostiene

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

que el acuerdo carece de congruencia externa al no derivar de las normas vigentes.

- o Falta e indebida fundamentación y motivación por incongruencia interna y externa: Esto, porque de forma arbitraria y sin señalar la atribución correspondiente, crea una norma especial que afectará derechos de terceras personas, así como los de libre asociación y de ser votadas. Reitera la incongruencia externa con el marco jurídico vigente, además porque rebasa al régimen de PP así como la naturaleza de los sistemas electorales de MR y RP.

Insiste en que el acuerdo viola los derechos de las personas indígenas a la libre asociación, porque los obliga a ejercerlos sin dejarles en libertad de optar. Sostiene que el acuerdo resulta excesivo al establecer criterios homogéneos para diez PP diversos entre sí, con la consecuente contravención de los principios rectores y los de autoorganización, pues fija dos requisitos para el registro de candidaturas: el cualitativo y el cuantitativo, al pedir que las candidaturas cuenten con autoadscripción calificada en al menos veintiún distritos y nueve postulaciones plurinominales, de las cuales cinco deben estar dentro de los primeros diez lugares de las listas, medida que supone un exceso a las libertades partidistas.

Sostiene que incurre en incongruencia cuando para las candidaturas exige la autoadscripción calificada, pero las cifras estadísticas las obtuvo mediante autoadscripción simple. Además, no fue tomada en cuenta su propuesta de encuestar a las personas



congresistas para determinar quiénes se consideraban indígenas, y así establecer si había o no la supuesta subrepresentación.

- o Se transgrede el principio de certeza consignado en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, pues se modificaron las reglas del proceso cuando éste ya había iniciado. Esto, al imponerles obligaciones que afectan los derechos de la militancia y la ciudadanía que pretende ser postulada para las diputaciones en sus demarcaciones, y que ya han manifestado su intención y tienen preparados sus proyectos para ello, lo que equiparan a una reforma trascendental. Además, les afecta en la elaboración y proyectos de sus etapas internas para la selección de candidaturas, pues ya se sabe quienes aspiran a su obtención.

b) **La acción afirmativa en materia de paridad transgrede la autodeterminación partidista y otros derechos.** En este punto, el PAN sostiene que la responsable transgredió los principios de autodeterminación y autoorganización para la postulación de las candidaturas en materia de paridad, con lo que invade esferas competenciales y espacios de decisión política que competen a los PP, así como incumple con el principio de legalidad para ejercer la “facultad de atracción”. Todo esto, a partir de lo siguiente:

- o Autodeterminación: El acuerdo determina los criterios de paridad y las acciones afirmativas en favor de la población indígena de manera excesiva, pues la Ley General de Partidos Políticos²² faculta a los PP a

²² En lo sucesivo *la LGPP*.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

determinar los criterios para garantizar la paridad en los cargos de elección popular. Por ende, al ser un asunto interno de los PP, el exceso del CGINE es evidente por carecer de asidero legal, máxime que en los distritos electorales con índice poblacional indígena menor al 60%, se coarta el derecho de las personas que no sean indígenas, a postularse a un cargo de elección popular.

- c) **Invasión de esferas competenciales y violación al principio de legalidad, representación política y soberana.** En este punto, el PAN sostiene que la responsable transgredió los principios de autodeterminación y autoorganización para la postulación de las candidaturas en materia de paridad, con lo que invade esferas competenciales y espacios de decisión política que competen a los PP, así como incumple con el principio de legalidad para ejercer la “facultad de atracción”.

Sostiene que el CGINE viola el principio de legalidad porque, sin sustento jurídico, pretende ir imponiendo cuotas de personas identificadas con algún grupo en situación de vulnerabilidad para la conformación de los órganos de representación política, vulnerando los artículos 39 y 41 de la CPEUM con las acciones afirmativas oficiosas, vulnerando la esencia de la representación política conformada por las postulaciones partidistas o por la vía independiente, que son electos libremente por la ciudadanía.

Sostiene que la medida controvertida se traduce en la imposición de candidaturas a todas las fuerzas políticas, desconociendo la ideología de cada una de ellas y vulnerando el principio de autodeterminación de los PP,



pues no le compete al INE definir en quiénes recaerán las candidaturas.

Sostiene que el INE hace uso excesivo de las acciones afirmativas sin tener atribución para ello, pues existe un entramado jurídico que garantiza la prevalencia del principio de igualdad, siendo innecesaria la aplicación de acciones compensatorias. Tangencialmente, cuestiona la aplicación de una medida afirmativa que genera desigualdad, habida cuenta que en el punto décimo quinto determina la aplicación de una acción afirmativa en la conformación de las fórmulas en favor de un género y en detrimento de otro, rompiendo con la regla constitucional. Considera que sólo a las autoridades jurisdiccionales les corresponde la emisión de medidas como las cuestionadas.

- d) En esencia, reitera los mismos planteamientos que en el agravio del PRD sintetizado en el inciso a) del apartado respectivo. En este caso, el PAN alega que la responsable se alejó del criterio sustentado en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, al implementar una medida afirmativa destinada a postular veintiún candidaturas uninominales con población originaria.

Que si ello se pretende sostener a partir de una serie de razonamientos, estos carecen de datos recientes, pues sólo se reproducen los del índice poblacional del PEF 2017-2018, debiendo así subsistir el estatus definido por esta Sala y no otro diverso, pues se trata de la única estadística que permanece vigente, al no existir algún otro instrumento apto para actualizar el índice poblacional de personas indígenas.

Sostiene que no se ha publicado el censo poblacional

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

de este año, por lo que será que hasta entonces que deberían ajustarse las candidaturas, partiendo de los parámetros delineados en el SUP-RAP-726/2017, y así poder establecer cuántos distritos cuentan con una densidad poblacional predominantemente indígena, pues el actuar de la responsable se apartó del criterio jurídico definido por esta Sala Superior, al tomar una decisión diversa a partir de los mismos elementos fácticos.

Considera que la decisión constituye una intromisión indebida en la vida interna de los PP, pues se apartó del criterio de la Sala Superior, en cuanto dejó a los PP y COA en libertad de definir el resto de las candidaturas en aquellos distritos que no tienen presencia dominante de personas indígenas.

5.2.6. Agravios del PES. Finalmente, este instituto político sostiene que se violaron los principios de reserva de ley, así como los de autoorganización y autodeterminación de los PP, dado que, desde su perspectiva, el CGINE excedió su facultad reglamentaria al obligar a los PP a postular veintiún candidaturas a diputaciones de MR mediante la acción afirmativa indígena, en cualquiera de los veintiocho distritos electorales federales con población indígena, pues pretende legislar con el mecanismo establecido en el acuerdo impugnado, transgrediendo el principio de autodeterminación de los PP, quienes gozan de libertad discrecional para elegir sus candidaturas.

Afirma que al pretender legislar sobre un rubro que no le es permitido, transgrede el principio de retroactividad de la ley.



Pretensión y causa de pedir.

Como puede verse de todo lo anterior, la causa de pedir de la parte recurrente consiste en que, con su actuar, el CGINE se apartó de los principios y parámetros a que debe apegar su actuar, entrometiéndose indebidamente en la vida de los PP y ejerciendo funciones que son propias del legislador, a la vez que se sostiene que indebidamente omitió establecer una medida afirmativa tendente a garantizar el acceso al poder público en condiciones de igualdad, dirigida a las personas con discapacidad.

Por ende, la pretensión de los recurrentes estriba en dejar sin efectos las partes controvertidas del acuerdo INE/CG572/2020, suprimiendo lo concerniente a las acciones afirmativas en materia indígena y de paridad de género, las que, en su caso, deben mantenerse en los términos y para los efectos precisados en la ejecutoria dictada por esta Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados; además, que se implemente una acción afirmativa dirigida a las personas con discapacidad.

5.3. Método de estudio. Dado que los planteamientos de los recurrentes y el promovente van dirigidos a controvertir diversos aspectos vinculados con el acuerdo reclamado, éstos se abordarán por la temática a la que se refieren, sin que esto afecte los intereses de quienes los hacen valer, pues lo trascendente es que todos sus alegatos sean analizados²³.

²³ Resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En ese sentido, se iniciará con el tema vinculado con las acciones afirmativas indígena y de género, a la par que con la omisión reclamada por el ciudadano, en relación con el tema de la acción afirmativa de las personas con discapacidad para, después, continuar con los planteamientos relacionados con los sistemas del INE.

5.4. Estudio de los agravios.

5.4.1. Agravios vinculados con la omisión y establecimiento de acciones afirmativas en materia de paridad de género, personas con discapacidad y personas indígenas. Como se puede advertir de la síntesis de agravios, los recurrentes cuestionan las medidas afirmativas asumidas por el CGINE en torno a la paridad de género y las personas indígenas, lo que hacen desde varias perspectivas que confluyen, precisamente, con la supuesta ilicitud de la determinación de incrementar el número de candidaturas de extracción indígena, así como incluir una base mínima en las listas de RP, al igual que les limita para encabezar tres de dichos listados con fórmulas integradas por mujeres.

Además, por otra parte, el ciudadano actor cuestiona la resolución en comento porque, desde su perspectiva, el INE incumplió con la obligación que tiene de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y omitió disponer una medida afirmativa tendente a asegurar condiciones de igualdad que les permita contender en el PEF 2020-2021.



A juicio de esta Sala Superior, los agravios planteados por los PP son **infundados** e ineficaces para lograr su pretensión, en tanto que **asiste razón al ciudadano actor** en cuanto a la omisión de establecer una acción afirmativa que permita a las personas con discapacidad acceder a la contienda electoral en condiciones de igualdad. No obstante, esta Sala Superior considera que debe modificarse el acuerdo impugnado, para los efectos que se precisarán más adelante.

Las conclusiones apuntadas derivan de lo siguiente:

5.4.1.1. El INE está facultado para establecer acciones afirmativas. Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el INE es un ente autónomo, un órgano público de Estado, diseñado y definido por el Constituyente Permanente para ser el depositario de la función estatal de organizar las elecciones para renovar las autoridades mediante el sufragio popular.

Así, el artículo 41, base V, apartado A, de la CPEUM sostiene que es un organismo constitucional, público y autónomo, cuya función estatal es organizar las elecciones federales — *Presidencia de la República, Diputaciones y Senadurías del Congreso de la Unión*—, así como coadyuvar con los Organismos Públicos Locales Electorales en la organización de las elecciones estatales y municipales, cuando existan condiciones para ello.

Previo a la reforma constitucional del año dos mil catorce, el INE era un órgano federal, a cuyo cargo corrían, de manera exclusiva, algunas funciones vinculadas con el ejercicio de los

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

derechos político-electorales de la ciudadanía. Fue desde ese parteaguas constitucional que se instituyó en una autoridad nacional, encargada de velar por la vigencia de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, manteniendo ciertas características institucionales, como ser un ente independiente en sus decisiones y funcionamiento, con el fin de que se logre un fortalecimiento del régimen democrático en el Estado mexicano mediante el ejercicio de sus facultades y la interpretación y aplicación de los principios constitucionales.

En ese sentido, se tiene que la finalidad primordial que persigue el INE está orientada a que el ejercicio de sus atribuciones no se circunscriba sólo a la definición y ejecución de las reglas y procedimientos inherentes a los procesos electorales, sino que, además, tiene un ámbito sustantivo compuesto por un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que constituyen el contenido material de los procesos democráticos que el Constituyente Permanente le encomendó.

Se sostiene lo anterior, porque no debe perderse de vista que la CPEUM reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales así como de prerrogativas sustantivas que dan alcance y contenido al Derecho Electoral, por lo que esta rama de Derecho Público no se compone sólo de diversas normas instrumentales o procedimentales, sino que éstas son sólo el medio para dar curso a un conjunto de disposiciones que revisten el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales consagrados a favor de las personas, cuya interpretación y aplicación no puede verse de forma aislada, sino que deben



sistematizarse para darle funcionalidad al conjunto de normas que confluyen y se amalgaman indisolublemente en la materia comicial.

En ese sentido, tenemos que la CPEUM contiene una serie de disposiciones vinculadas con las reglas, etapas, procedimientos y facultades del INE para organizar las elecciones federales para el PEF 2020-2021, las cuales se referirán enseguida.

En primer lugar, destaca que el artículo 1 de la CPEUM contiene una serie de disposiciones fundamentales para todo el cuerpo de derechos fundamentales reconocidos en favor de las personas, a partir de lo siguiente:

- Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones previstos por la propia CPEUM;
- Las normas relacionadas con los derechos humanos se interpretarán conforme con la CPEUM y los tratados de la materia, de forma que se favorezca a las personas la protección más amplia;
- Todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos según los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; y
- Queda prohibida toda discriminación motivada por una

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

serie de categorías sospechosas, como son el origen étnico, el género, las discapacidades, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y esté dirigida a menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, el artículo 2 de la CPEUM contempla, entre otros aspectos, que:

- La Nación Mexicana es única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;
- La conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas;
- Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio; y
- La Federación, estados y municipios definirán las instituciones y políticas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como para garantizar la vigencia de sus derechos.

Por su parte, el artículo 4 de la CPEUM consagra el principio de igualdad ante la ley de la mujer y el hombre.

Asimismo, el artículo 35, fracción II de la CPEUM prevé que la



ciudadanía podrá ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades exigidas por la ley.

En otra parte, el artículo 41, Base I, de la CPEUM dispone que:

- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo se renovarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas;
- Los PP son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden;
- En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género;
- Los PP 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, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

El artículo 53, párrafo segundo, de la CPEUM dispone que para la elección de doscientas diputaciones por RP, se constituirán cinco circunscripciones plurinominales conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En el régimen transitorio, se observa que la CPEUM contempla, a raíz de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se dispone que el Congreso de la Unión debía expedir la LGIPE, en la que habría de garantizar, entre otros componentes del régimen democrático, las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por otra parte, los transitorios del decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la CPEUM en materia de paridad entre los géneros refiere que la observancia a dicho postulado, circunscrito al artículo 41 de la propia Carta Magna, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo a partir del PEF o local siguiente a la entrada en vigor.

Ahora bien, México ha suscrito una serie de tratados y ordenamientos internacionales en materia de igualdad y derechos humanos, de los que se desprende la obligación estatal de salvaguardar la igualdad entre el hombre y la mujer, al igual que la obligación de los Estados de generar acciones afirmativas para el ejercicio de sus derechos fundamentales, dentro los que destacan:

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, en cuyos artículos 2º, apartados 1 y 2 y 4º, dispone que los gobiernos de los Estados signantes deben adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos, lo cual incluye la adopción de acciones enderezadas a: promover



la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida;

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 1, apartado 4, prevé que las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos étnicos son necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos fundamentales, como son los político-electorales;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 3º se prevé que los Estados parte tienen el deber de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos reconocidos en el pacto
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 24 estatuye que las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección;
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en su artículo III, dispone que éstas tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en las legislaciones nacionales, en igualdad con los hombres y sin discriminación alguna;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en el artículo 4, incisos f) y j), dispone que todas las mujeres tienen derecho al

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

reconocimiento, goce ejercicio y protección de sus derechos, lo cual incluye la igualdad de acceso a las funciones públicas del país;

- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su artículo 3º establece que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los hombres. De igual forma, el diverso precepto 7º, inciso b), preceptúa que los Estados adoptarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de las mismas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas;
- En el Consenso de Quito, adoptado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y representación política con el fin de lograr la paridad institucional;
- Finalmente, la Recomendación General 25 formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, señaló que la finalidad de las medidas especiales es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios



para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de discriminación contra aquéllas.

Por su parte, el cuerpo normativo internacional vinculado con las personas con discapacidad, aplicable en nuestro sistema jurídico regional así como al caso que nos concierne, dispone de una serie de mandatos vinculantes para el Estado Mexicano.

Así, tenemos que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone lo siguiente:

- El artículo 3, inciso d), dispone que uno de los principios de la Convención es la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad para asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad;
- En su artículo 4, incisos a) y b), que se deben adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la propia Convención, así como todas aquellas para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- El dispositivo 5 dispone que se diseñen las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad, las que no podrán ser tildadas de discriminatorias tomando en cuenta su finalidad;
- Por su parte, el artículo 29 prevé que los Estados parte garantizarán los derechos políticos de las personas con discapacidad, así como la posibilidad de que gocen de ellos en igualdad de condiciones, por lo que se comprometerán a asegurarles participación plena y

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

efectiva en la vida política y pública directamente o a través de representantes.

Además, dispone que lo anterior incluye el derecho y la posibilidad de que las personas con discapacidad sean electas, lo que implica la protección del derecho a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno.

En igual sentido, el artículo III de la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* dispone que los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

Por otra parte, se tiene que la LGIPE contempla una serie de disposiciones inherentes a los temas en comento, como son:

- El artículo 3, párrafo 1, inciso d bis) define a la paridad de género como la igualdad política entre mujeres y hombres, la que se garantiza con la asignación del 50% de cada género en candidaturas a cargos de elección popular;
- En su artículo 6, párrafo 2, el INE dispone que los PP, los OPLE's, así como las personas precandidatas y candidatas garantizarán el principio de paridad en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, al igual que el respeto a los derechos humanos de las mujeres;
- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los



ciudadanos y obligación para los PP la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. (Artículo 7, párrafo 1)

- La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de RP, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (Artículo 14, párrafo 1)
- La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de RP, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional (Artículo 14, párrafo 2);
- Para cada entidad federativa, los PP deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del PP que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de RP (Artículo 14, párrafo 3);
- En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los PP señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de MR, como de RP, los PP deberán integrarlas por personas del mismo género (Artículo 14,

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

párrafo 4);

- El INE tiene como fin, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral (artículo 30, párrafo 1, inciso h));
- Todas las actividades del INE se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y se harán con perspectiva de género (30, párrafo 2);
- El artículo 33, párrafo 1, inciso b), fracción IX, dispone que uno de los fines del INE es garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres;
- El Consejo General del INE tendrá competencia para emitir los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, los que, entre otros criterios, tienen que respetar el de paridad de género (Artículo 231, párrafo 2);
- Las candidaturas a diputaciones y senadurías a elegirse por los principios de MR y de RP, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación (Artículo 232, párrafo 2);
- Los PP promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular (Artículo 232, párrafo 3);
- El INE y los OPLEs, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas que no garantice la paridad, fijando un plazo para la



sustitución, las que se verán afectadas si no lo hace (Artículo 232, párrafo 4);

- De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los PP o las COA ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la CPEUM y en la LGIPE (Artículo 233, párrafo 1);
- Las listas de RP se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. (Artículo 234, párrafo 1);
- Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto. (Artículo 364, párrafo 1).

Además, la LGPP dispone que:

- El artículo 3, párrafo 3, refiere que los PP promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes y garantizarán la postulación paritaria en la postulación de candidaturas;
- El mismo dispositivo, en su párrafo 4, contempla que cada PP decidirá y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de géneros, los que deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, siendo que el párrafo 5 refiere que, en ningún caso, se admitirán criterios encaminados a que alguno de los géneros le sean asignados sólo aquellos distritos en que el PP haya obtenido los porcentajes más bajos; y

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

- El artículo 5, párrafo 1, inciso r) indica que es obligación de los PP garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales.

Ahora bien, del examen de los elementos normativos traídos a cuenta, se obtienen las siguientes conclusiones:

- El INE es un órgano constitucional autónomo que tiene a su cargo la función electoral que comprende, entre otros aspectos, la organización de las elecciones federales;
- El INE tiene a su cargo la interpretación y aplicación de las reglas que rigen el proceso electoral y de los derechos y principios sustantivos que en él confluyen, debiendo generar condiciones aplicativas que armonicen ambos tipos de normas electorales, a fin de que operen en el sistema de modo coherente y sincrónico, optimizando su aplicación y observando como parámetros de actuación las reglas instrumentales, pero teniendo como eje transversal los derechos humanos en juego, así como los principios de igualdad y no discriminación;
- El Instituto, como autoridad del Estado mexicano, está obligado por la Norma Suprema y diversos instrumentos internacionales, a tomar todas las medidas necesarias para concretizar en los procesos electorales, el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena y para las personas con discapacidad, de modo que las mujeres, así como las personas que se adscriban como parte de un pueblo originario o se encuentren dentro del supuesto de alguna discapacidad, puedan acceder en igualdad de condiciones a los cargos de elección popular, lo que incluye la emisión de criterios o lineamientos que los



regulen y que tiendan a la eliminación de los obstáculos que impidan su ejercicio;

- o De conformidad con el artículo 2 de la CPEUM y 2 del Convenio 169 de la OIT, el INE como órgano constitucional del Estado mexicano, debe implementar las medidas necesarias, en el ámbito de sus facultades, dentro de las cuales se encuentra la adopción de acciones afirmativas mediante la emisión del acuerdo controvertido, para garantizar el reconocimiento pluricultural del mismo, facilitando con ello que la ciudadanía perteneciente a los pueblos y comunidades indígenas sea tomada en cuenta y postulada para las diputaciones federales en aquellos distritos determinados por el propio Instituto y por la vía plurinominal;
- o En términos de lo dispuesto en los artículos 35, 41 y 53 de la CPEUM, así como en varios numerales de la LGPP y la LGIPE, se tiene que los PP están estrictamente vinculados a fomentar el principio de paridad de género y orientar muchas de sus actividades a dicho eje transversal, obligaciones cuya vigilancia corren a cargo del INE, autoridad que además debe establecer las formas en que deben cumplirse, tratándose de postulación de candidaturas y asignación de cargos;
- o Como garante de que los institutos políticos cumplan con el citado principio, el legislador democrático facultó expresamente al Consejo General del INE, para emitir los reglamentos y acuerdos que para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, con lo cual, es inconcuso que le fue conferida la atribución para emitir

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

acuerdos generales a través de los cuales se normen a detalle y pormenorizadamente, entre otras cuestiones, las reglas de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, que deben seguir los PP al momento de conformar sus listas y fórmulas para la postulación de candidatos

- El INE rechazará las candidaturas que no se ajusten a los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios que desarrollan las normas de postulación de candidaturas, en su calidad de garante de la concretización de dicho principio.
- El INE, como autoridad nacional y ente de Estado, depositaria de una relevante función estatal, está obligada a velar por el irrestricto cumplimiento del principio de igualdad, el cual debe fungir como eje transversal de todas sus actividades institucionales y orientar sus decisiones, para impulsar y exigir la postulación de candidaturas a cargos de elección popular que sean tendentes a materializarlo, y no solo implementarlo desde una perspectiva formal, debiendo, en su caso, prever la forma de avanzar hacia la destrucción de paradigmas del comportamiento humano que involucran los distintos tipos de discriminación basada en las categorías listadas de forma enunciativa, pero no limitativa, en la parte final del artículo 1 de la CPEUM.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que el CGINE cuenta con claras facultades para normar todo lo concerniente a los comicios federales y, en su caso, locales, por lo que, en inicio, y de manera general, es desacertado lo que alegan los PP recurrentes en cuanto que carece de facultades



para expedir el acuerdo reclamado, pues tanto la CPEUM como las leyes aplicables al caso, contienen una serie de disposiciones que no solo le facultan, sino que le obligan a emitir normas como las cuestionadas.

Lo anterior, porque se trata, entre otros aspectos, de instrumentos tendentes a maximizar los derechos humanos, para favorecer a las personas la protección más amplia, de acuerdo principalmente con los principios de universalidad, interdependencia y progresividad, haciendo efectivo el principio de paridad de género y la cuota indígena en el PEF 2020-2021, lo que, en su caso, también debió hacer en relación con las personas con discapacidad, máxime que en el propio cuerpo del acuerdo contiene varias previsiones tendentes a establecer la democracia inclusiva y allanar las diferencias que sirven de base para desplazar a ese grupo colocado históricamente en situación de vulnerabilidad, cuya garantía de representatividad requiere de medidas compensatorias.

Al efecto, es importante tener presente lo que señala Roberto Saba en el sentido de que, el enfoque desde la igualdad estructural requiere que se incorpore el análisis del contexto de exclusión sistemática e histórica de grupos o comunidades, y se identifiquen las prácticas sociales, económicas, prejuicios y sistemas de creencias que perpetúan esta desigualdad.²⁴

De ahí que el hecho de que el CGINE emita las directrices necesarias para materializar dichos mandatos de optimización, ello de ninguna manera debe verse como un ejercicio arbitrario

²⁴ SABA, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

de una facultad conferida constitucionalmente, en tanto le concierne la aplicación de dichos parámetros con miras a la renovación democrática de los órganos de poder público que se conforman por personas electas popularmente.

No debe pasarse por alto que esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que el INE cuenta con una facultad reglamentaria, la que le brinda la posibilidad de expedir los reglamentos o acuerdos necesarios para regular todo lo necesario con la postulación de candidaturas a los cargos públicos de elección popular, lo que necesariamente alcanza a los procesos partidistas para su selección, pues es de donde emanan las personas que serán inscritas por los PP para aquél fin, ámbito al cual se deben sujetar en respeto a los principios y bases constitucional, convencional y legalmente establecidos, según se ha dicho a lo largo de este apartado.

En esa medida, para esta Sala Superior, el CGINE cuenta con las atribuciones suficientes y necesarias para expedir el acuerdo reclamado, por lo que, contrario a lo que alegan los recurrentes, no se transgrede el principio de legalidad, de ahí que el agravio resulte **infundado**.

5.4.1 .2. El acuerdo impugnado no transgrede el principio de reserva de ley. En el apartado anterior se abordó el tema de si el CGINE está facultado para prever medidas o acciones afirmativas tendentes a materializar los principios vinculados estrechamente con el de igualdad y no discriminación, entre los cuales está el de paridad, así como aquellas tendentes a garantizar el acceso al ejercicio del poder público, a las



personas pertenecientes a determinados grupos sociales colocados históricamente en situaciones desventajosas, aunque también se sostuvo que no desarrolló las herramientas necesarias para ello, específicamente en el rubro de personas con discapacidad.

También se dijo que el INE es un órgano constitucional que goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, varias de las cuales se encuentran previstas y/o reguladas en varias disposiciones de la LGIPE —entre otras leyes de la materia—, como es el caso del artículo 44 y 231, los cuales le facultan para:

- Aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones;
- Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la CPEUM, respecto de las facultades del INE en los PEF y los locales;
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones contenidas en el referido artículo 44 de la LGIPE y las demás señaladas en dicho cuerpo normativo o en otras leyes aplicables; y
- Emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular y las precampañas, según lo dispuesto por la LGIPE.

Lo anteriormente pormenorizado devela que la facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos, todos de carácter general, la que debe ejercerse dentro de los parámetros

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

establecidos por la CPEUM.

Al respecto, cobra aplicación el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia P./J. 79/2009, de rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**²⁵, en el que se dice que la facultad reglamentaria ha de ejercerse al amparo de los principios derivados del de legalidad, específicamente los de reserva y primacía de la ley, motivo por el cual no debe incidir en el ámbito reservado al constituyente y el legislador, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, pues debe ceñirse a la previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

Es así que los subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica derivan del de legalidad, siendo aquellos aplicables a la naturaleza de los reglamentos en cuanto se trata de disposiciones derivadas de los propios ordenamientos que buscan desarrollar y/o dar sentido y alcance conforme a todo el marco jurídico aplicable de acuerdo con las condiciones que imperen en el contexto al que se pretenden aplicar, a fin de lograr su plena y efectiva aplicación.

En ese sentido, se tiene que el principio de reserva de ley evita que la facultad reglamentaria se ejerza sobre materias reservadas en forma exclusiva al legislador, ya que la propia CPEUM puede restringir la regulación de cierta materia a los órganos parlamentarios, excluyendo la posibilidad de que sean

²⁵ Este criterio se puede consultar en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.



regulados por otro tipo de órganos mediante la emisión de normas secundarias, como son reglamentos, acuerdos y lineamientos.

Sin embargo, la propia CPEUM puede permitir la regulación concomitante de una materia, es decir, autorizar expresa o implícitamente que a través de otras fuentes del derecho se emitan prescripciones diversas a la ley, que regulen parte de la disciplina normativa de ciertas materias, las cuales suelen estar condicionadas a que la propia Constitución o las leyes determinen las bases sobre las cuales pueden desarrollarse.

Así, la facultad reglamentaria puede desarrollarse a partir de los principios y criterios a que debe circunscribirse, sin que esto excluya la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

En ese sentido, puede sostenerse que la facultad reglamentaria no tiene un alcance tal que pueda modificar o alterar el contenido de una ley, pero sí pueden detallar los supuestos normativos para su aplicación, sin incluir otros que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley, pues esta finalidad tiende a la modulación de las previsiones legales para, entre otros aspectos, dar alcance, sentido y aplicabilidad a las normas legales de acuerdo con la finalidad que se busca y con el

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

contexto al que se pretende aplicar.

De ahí que pueda decirse que si la ley define el qué, para quién o para quiénes, en dónde y cuándo debe darse una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a los reglamentos, lineamientos y acuerdos generales les corresponde, por regla general, definir el cómo de esos supuestos jurídicos, pues se parte del supuesto de que desarrollan la aplicabilidad y obligatoriedad de un principio ya definido por la ley —*en sentido amplio*—, sin que pueda ir más allá con la finalidad de contradecirla o extenderla a supuestos a los que resulte inaplicables, pues en todo caso, debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Enseguida, se abordará por separado lo alegado por los recurrentes sobre el tema del supuesto exceso a la facultad reglamentaria del INE respecto del principio paritario y la acción afirmativa indígena.

5.4.1.2.1. El CGINE no excedió su facultad reglamentaria en lo relacionado con la materialización del principio de paridad de los géneros, ni esto supone una transgresión a la libertad de los PP. A lo largo de este apartado ya se ha abordado lo concerniente al estatus regulatorio del principio de paridad de género, en el entendido de que la paridad de los géneros no es un fin en sí mismo, sino solo un medio para alcanzar la igualdad.

En ese sentido, las últimas reformas constitucional y legales en materia de paridad y violencia política por razón del género,



plantea la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales para llevar a un plano sustantivo o material la conformación igualitaria de los órganos de poder público, las cuales, incluso, constituyen un avance en relación con las emitidas a partir de las reformas constitucional y legales en materia electoral, promulgadas en el año de dos mil catorce.

Así, como ya se expuso en esta ejecutoria, la Constitución y las leyes de la materia consagran al principio de paridad más que como una cuestión abstracta con algunos lineamientos para su implementación, en auténticos mandatos concretos de optimización dirigidos a implantar la paridad y materializar, de manera más patente, la igualdad entre los géneros como eje transversal de conformación de los órganos colectivos, y la paridad como modelo de alternancia en la postulación de aquellos que son de carácter unipersonal o que su postulación deba hacerse en formatos impares.

Se sostiene lo anterior, precisamente por la reforma constitucional a los artículos 41, 35 y 53 de la CPEUM en materia de paridad de género, mediante la cual se vincula tanto a las autoridades, como a los PP y las personas en general a observar el principio paritario en todo lo vinculado con los procesos democráticos, de lo que no escapa la postulación de candidaturas y los actos necesarios para llegar a ese supuesto, sin que se pierda de vista que la finalidad no es solo la postulación igualitaria por razón de géneros, sino la representación política en igualdad de circunstancias, sin la existencia de sesgos contruados a partir de las categorías sospechosas consignadas por el artículo 1 de la CPEUM.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

Es decir, se debe migrar del plano de la igualdad ante y por la ley, a la igualdad material y sustantiva en todos los ámbitos del poder público, dentro de los cuales se contiene la postulación de candidaturas y acceso a la función pública desde las elecciones constitucionales, como los propios procesos internos partidistas que conlleven esa finalidad —*la postulación de las candidaturas*— o la conformación de sus propios órganos; sin que de ello escape la composición de todo ente gubernamental, pues incluso aquellos que se integran mediante procesos distintos a los electivos por el voto ciudadano deben seguir puntualmente el principio paritario.

Así, el marco constitucional y legal a que se ha hecho referencia define la base a partir de la cual se habrán de llevar a cabo los procesos tendentes a la postulación de candidaturas, pero también a la conformación paritaria de los órganos que se renuevan mediante el sufragio público, en este caso, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esas reglas introducen nuevos paradigmas a partir de los cuales los propios PP están obligados a regir sus actuaciones conforme con ese eje transversal, pues se instituye la perspectiva de género como medio para deshacerse de prácticas hegemónicas que tradicionalmente colocaban al género masculino en una postura supremacista, en detrimento de las mujeres, históricamente segregadas y subrepresentadas, tal como lo evidencia el propio CGINE en el acuerdo reclamado.

En tal sentido, el cúmulo de disposiciones constitucionales y



legales que plantean la perspectiva de género como nuevo paradigma transversal para la postulación de candidaturas y la conformación de órganos representativos del poder público, conlleva que el INE, como ente de estado encargado de la instrumentación de los derechos humanos y los principios que les dan cuerpo y sustento, así como del andamiaje jurídico y procedimental a partir del cual se conducen los procesos comiciales, está obligado a diseñar normas reglamentarias que garanticen la consolidación del mandato legal.

Es decir, el INE no solo es competente, sino que está obligado a concretizar las disposiciones legales abstractas y establecer lineamientos concretos tendentes a lograr, en este caso, la conformación igualitaria de los órganos representativos, mediante la modulación de las normas jurídicas, para así garantizar que la implementación de tales medidas regulatorias de índole legislativo no se queden sólo 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 desigualdad que pretende erradicarse.

En atención a ello, si el CGINE estatuyó una medida temporal y transitoria para asegurar que, en el actual PEF, tres de las listas de candidaturas a las diputaciones federales por el principio de RP estén encabezadas por mujeres, para lo cual se basó en la tendencia de los PP, quienes históricamente han encabezado la mayoría de las listas con fórmulas compuestas por hombres, es claro que la determinación combatida no rebasó su facultad

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

reglamentaria, pues no estatuye una capitulación que transgreda la legalidad, sino que modula una forma de postulación, para garantizar la conformación de la Cámara de Diputados de acuerdo con la finalidad de las normas vigentes, que orientan la composición paritaria de los órganos representativos.

Además, como se dijo antes, no debe perderse de vista que también los PP están obligados a observar la postulación paritaria de sus candidaturas, lo que implica que deben encabezar sus listas de candidaturas plurinominales de forma alternada entre mujeres y hombres en cada periodo electivo, sin que más de tres deban iniciarse por postulaciones de un mismo género, las que deberán alternarse en cada proceso electoral, sin que ello obste para que, en este proceso, el género que debe estar más representado sea el de las mujeres, pues históricamente se ha relegado.

Se afirma lo anterior, pues el hecho de que la previsión normativa consagrada en el artículo 234, párrafo 2, de la LGIPE cobre vigencia a partir del actual PEF —*de acuerdo con las disposiciones transitorias del decreto de reforma*—, no debe entenderse en el sentido de que las postulaciones anteriores no deben tomarse en cuenta, sino que la alternancia debe hacerse constantemente a partir de los comicios cuya organización está en marcha.

De ahí que si en los pasados procesos electorales, la tendencia mayoritaria fue encabezar las listas de las candidaturas con fórmulas compuestas por hombres, es conforme a Derecho y



está dentro de los parámetros que validan el ejercicio de la función reglamentaria, el que se indique a los PP la forma en que operará dicha regla para la postulación de dichas candidaturas, pues con ello no se pervierte el mandato legal, sino que se le da sentido y contenido para lograr el objeto de la propia reforma constitucional y legal.

En tal sentido, la forma en que el INE moduló la aplicación del precepto para definir el género que encabezaría tres de las cinco listas de candidaturas plurinominales que postularán los PP, de ninguna manera vulnera el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, pues lo que en realidad hace es tomar la disposición contenida en la LGIPE, para, desde ahí, señalar cuál es el género al que le corresponde la cuota mayoritaria a partir de la experiencia histórica y la tendencia partidista a privilegiar el género masculino, lo que se traduce en una modulación que en nada desnaturaliza el principio de que se trata, ni establece cargas no previstas en la ley²⁶.

Esto es, resulta correcto el proceder de la autoridad responsable, en tanto que sólo se limitó a modular el contenido de la disposición legal, a partir de la tendencia histórica relativa a que, con anterioridad los PP encabezaban sus listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, con fórmulas de hombres, lo que derivaba en que accedieran a un mayor número de curules, en perjuicio del derecho de las mujeres a ocupar tales espacios, de ahí que, si ahora se prevé que sean tres listas de candidaturas encabezadas por mujeres, ello no contraviene lo dispuesto en

²⁶ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

el artículo 234, apartados 1 y 2 de la LGIPE, sino que por el contrario, se hace una interpretación con perspectiva de género, con la finalidad de revertir una desigualdad estructural e histórica para que un mayor número de mujeres accedan a las diputaciones.

Al efecto, es importante destacar que, actualmente la Cámara de Diputadas y Diputados, se integra por 241 (doscientas cuarenta y un) mujeres, de las cuales 141 (ciento cuarenta y uno) fueron electas por el principio de mayoría relativa y 100 (cien) por el principio de representación proporcional. Es decir, representan el 48.2% del total de la Cámara referida.

Mientras que, 259 (doscientas cincuenta y nueve) curules, corresponden a hombres, de los cuales 159 (ciento cincuenta y nueve) fueron designados por mayoría relativas y 100 (cien) por el principio de representación proporcional), lo que denota el 51.8% de la conformación total de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Aunado a que, como ya se refirió en el último proceso electoral federal, tres de las cinco listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional fueron encabezadas por hombres y, sólo dos por mujeres, de ahí que la determinación de la autoridad responsable se encuentra debidamente justificada.

También resultan **infundados** los planteamientos de los PP recurrentes, que van dirigidos a evidenciar una supuesta transgresión a los principios de autodeterminación y



autoorganización, pues como ya se dijo, compete al INE regular el cómo se habrán de postular las candidaturas, y más en el caso, porque se trata de equilibrar un aspecto que, a lo largo de los tiempos se ha dejado relegado en materia de representación y aplicación del derecho de igualdad en cuanto a la postulación de mujeres se refiere para los cargos de participación y representación política.

Además, la decisión que acota la libre elección de qué género encabezaría las tres listas de candidaturas, no constituye una intromisión grave en la vida interna de los PP, pues esto no cambia en nada respecto del número de candidaturas que tendrían que postular, ni tampoco el equilibrio paritario que debe existir en cada listado, pues esto permanece intocado y vigente conforme con lo que mandatan la CPEUM y la LGIPE. La decisión del INE simplemente coloca a tres fórmulas de mujeres al inicio de sendas listas de candidaturas, lo que se hizo con un fin legítimo y, como medida afirmativa, constituye una medida razonable en sí misma.

Y es que debe tenerse en cuenta que no solo las autoridades están obligadas al respeto de los principios de paridad e igualdad en todos los aspectos que involucran su acatamiento, sino que también ahora, los PP están vinculados al acatamiento irrestricto de ellos, principalmente al de paridad, pues a partir de las reformas constitucional y legales en materia de paridad y violencia política por razón de los géneros, se avanzó hacia un escenario que garantiza que el respeto a dichos parámetros de actuación se materialice efectivamente.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En ese ámbito, existe una obligación constitucionalmente prevista para que los PP postulen sus candidaturas conforme con el principio en cuestión, pero también para encabezar sus listas de forma alternada entre mujeres y hombres en cada periodo electivo, previsión que la LGIPE contiene en el artículo 234, párrafo 2, en cuanto dispone que de las cinco listas, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo, disposiciones que, como alegan los recurrentes, cobran vigencia a partir del proceso en curso.

Sin embargo, ello no conlleva que la disposición se deba aplicar de manera que se privilegie, en este caso, al género que históricamente ha sido el más representado, pues hacerlo de esa manera no solo dejaría de lado la finalidad de la reforma constitucional y legal a que se ha hecho referencia, sino que también transgrediría la finalidad de la medida afirmativa tendente al aseguramiento del parámetro de regularidad constitucional en relación con el acceso en condiciones de igualdad para todos los sectores poblacionales, lo que lleva a la necesidad de tomar todas las medidas necesarias para materializar tal finalidad, de ahí la razonabilidad de la medida cuestionada.

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

5.4.1.2.2. El CGINE no excedió su facultad reglamentaria en lo relacionado con la acción afirmativa indígena. Tampoco en



este tópico el CGINE transgredió los parámetros que rigen su facultad reglamentaria, pues a juicio de esta Sala Superior, no puede actualizarse una condición exorbitante en su ejercicio al momento de emitir el acuerdo controvertido, habida cuenta que la instauración de medidas afirmativas de carácter indígenas no está reservada por la CPEUM para ser regulada mediante un proceso legislativo, ni tampoco existe alguna regulación a la que deba ceñirse.

En efecto, esta Sala Superior no comparte la alegada vulneración que sostienen los recurrentes, en razón de que la CPEUM no reserva su regulación a legislación alguna; más aún, el propio INE ha implementado acciones afirmativas en materia indígena, como lo hace actualmente, siempre a partir de los principios consagrados en los artículos 1 y 2 de la CPEUM, así como otros cuerpos normativos internacionales vinculantes al Estado Mexicano, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y la necesaria incorporación pluricultural en la representación política nacional.

Sobre este aspecto, esta Sala Superior considera que la medida afirmativa está constitucionalmente adecuada en cuanto a su eficacia y fundamentación, pues se basa en preceptos constitucionales y convencionales que desarrollan y tutelan los principios que inciden en la necesidad de implementar medidas para incrementar la participación de los pueblos y

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

comunidades indígenas en todos los ámbitos del poder público, lo que se erige en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la CPEUM, en cuanto estatuye que todas las personas gozarán de los derechos fundamentales previstos en la misma y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, los cuales deben ser interpretados y aplicados de la forma que más les favorezca en su ejercicio, tal y como lo ha reconocido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 20/2014, de rubro **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**²⁷.

En tal sentido, y atendiendo a que la acción afirmativa indígena no está reservada al legislador, sino que su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional invocado, el cual es conforme con lo mandado en el artículo 1 de la CPEUM, por no operar la reserva de ley alegada por los recurrentes, tampoco existe violación alguna a dicho principio, máxime que el CGINE está facultado para normar lo concerniente a la postulación de candidaturas, y como ente estatal, está obligado al aseguramiento de los derechos fundamentales en el ámbito de su competencia.

Además de en la sentencia SUP-RAP-726/2017, esta Sala

²⁷ Jurisprudencia consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202.



Superior ya se ha pronunciado sobre este tema, al resolver, por ejemplo, la reconsideración SUP-REC-825/2016 y acumulada, en la que se decidió que el OPLE de Veracruz está facultado para dictar los acuerdos dirigidos a lograr la plena observancia del principio de paridad de género, para lo que podría implementar reglas instrumentales para la postulación de planillas, pues dicha atribución no estaba reservada al legislador por la CPEUM ni la respectiva local.

Además de ello, esta Sala Superior considera necesario señalar que el CGINE está facultado 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.

En el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como el principio paritario —*expuesto en el apartado previo*—, lo que el INE hizo fue implementar medidas que fortalezcan la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad jurídica de las personas pertenecientes a grupos colocados en desventaja frente al resto de la ciudadanía que no se encuentra en alguno de los supuestos o categorías sospechosas, a fin de que las personas pertenecientes a tales grupos tengan condiciones reales de participación política y acceso a cargos de elección popular en los términos relatados en el acuerdo controvertido.

El derecho a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva,

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

protege tanto a personas como a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de aquéllos, con el objeto de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor, que en el caso concreto, se traducen en los obstáculos históricos, políticos y sociales de los que, como se verá en el apartado correspondiente, el INE da cuenta, que a la postre han impedido que en la realidad material tanto las mujeres como las personas que se autoadscriben como indígenas, accedan efectivamente y en una proporción real al grupo al que pertenecen, a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en las jurisprudencias 1a./J. 126/2017 y 1a./J. 126/2017, de rubros **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO²⁸** y **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**, estableció que ante la existencia de discriminaciones estructurales, las autoridades mexicanas están obligadas a desplegar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas, puesto que, de lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite

²⁸ Criterios visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, publicados el viernes 1º de diciembre de 2017.



revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.

Por todo lo expuesto hasta este punto, es que a juicio de esta Sala Superior, son **infundados** los planteamientos vinculados con la emisión de acciones afirmativas en materia de paridad de género y postulación de candidaturas indígenas.

5.4.1.3. El CGINE omitió la emisión de una acción afirmativa dirigida a las personas con discapacidad. En otra parte, es **fundada** la pretensión del promovente del juicio ciudadano, quien sostiene la violación al principio de igualdad, en cuanto reclama la omisión de establecer la acción afirmativa que garantice la participación y representación política de las personas con discapacidad en los cargos de elección popular a renovarse en el PEF 2020-2021, porque le asiste la razón en cuanto afirma que se debe garantizar a las personas con discapacidad, e derecho de representación y participación política en igualdad de circunstancias que al resto de las personas.

Como ya se dijo en esta ejecutoria, las autoridades están conminadas a diseñar acciones afirmativas tendentes a garantizar la participación de las personas con discapacidad, lo que se deriva de lo dispuesto en el propio artículo 1 de la CPEUM, y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en el rubro.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En efecto, en el apartado 5.4.1.1. de esta sentencia se sostuvo que las normas internacionales aplicables para el caso mexicano, vinculadas con las personas con discapacidad, prevé una serie de lineamientos a partir de los cuales, los Estados parte están obligados a desempeñar.

Así, se tiene que el Estado Mexicano y, por ende, sus autoridades deben adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos por la propia Convención, así como para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; que se debe acelerar o lograr la igualdad sustantiva de las personas con discapacidad, así como garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad y la posibilidad de que gocen de ellos en igualdad de condiciones, por lo que se comprometerán a asegurarles participación plena y efectiva en la vida política y pública directamente o a través de representantes, lo que comprende la posibilidad de que sean electas, en cuyo caso, la protección debe alcanzar para tener derecho a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno.

En el caso, al igual que con la acción afirmativa indígena, no existe una reserva de ley que impida al INE desarrollar una acción afirmativa en los términos apuntados, como tampoco existe una ley que deba controlar la medida en que dicha autoridad electoral desarrolla su facultad reglamentaria sobre



este punto, por lo que es innegable que no existe un impedimento constitucional y legal para que desarrolle la temática en cuestión.

Por el contrario, existe un mandato constitucional y convencional que le vincula a establecer, desde ya, políticas que garanticen el acceso en condiciones de igualdad para que las personas con alguna discapacidad, puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales en materia político-electoral, pues evidentemente forman parte del bagaje de derechos fundamentales que todas las personas tienen garantizadas en términos y para los efectos establecidos en el referido artículo 1 de la CPEUM, de lo que también ya se habló en esta ejecutoria.

La pertinencia de este tipo de medidas estriba en que las personas con discapacidad pertenecen a un grupo excluido política y socialmente, el cual enfrenta obstáculos estructurales que complican el ejercicio de sus derechos políticos.

En México, la situación de las personas con discapacidad es la siguiente:

Según los resultados obtenidas en dos mil dieciocho por la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica²⁹, de los 124.9 millones de personas que habitan el país³⁰, 6.3% (7.8 millones)³¹

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (15 de octubre de 2019). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/> En adelante, ENADID.

³⁰ 51.1% son mujeres y 48.9% son hombres; lo que representa una relación de 95 varones por cada 100 mujeres a nivel nacional.

³¹ Las mayores prevalencias se ubican en los siguientes estados: Zacatecas (9.6%), Tabasco (9.4%), Guerrero (8.7%), Michoacán de Ocampo (8.6%), Veracruz (8.2%) y Colima (8.1%).

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

tienen discapacidad³².

Del total de la población con discapacidad³³, 45.9% son hombres y 54.1% son mujeres y casi la mitad (49.9%) son personas adultas mayores³⁴.

La ENADID también revela que el 15.5% (19,360,321) de la población vive con alguna limitación³⁵, de las cuales, el 47.28% (9,154,061) son hombres y 52.72% (10,206,260) son mujeres, mientras que el 30.53% del total son personas adultas mayores.

También refleja que, de los 31.5 millones de hogares del país, en 6.1 millones vive al menos una persona con discapacidad (19 de cada 100), de los cuales, en el 78% hay una persona con discapacidad, en 18% dos personas y en 3% tres o más³⁶.

Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social reportó que, en 2016, la mitad (49.4%) de las personas con discapacidad vive en situación de pobreza; que 39.4% vive en pobreza moderada y el 10% en pobreza extrema³⁷.

A ello se suma que las personas sin discapacidad pueden llegar

³² Ello, en al menos una de las actividades sobre las cuales se indaga: caminar, subir o bajar usando sus piernas; ver (aunque use lentes); mover o usar brazos o manos; aprender, recordar o concentrarse; escuchar (aunque use aparato auditivo); bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y lo relacionado a problemas emocionales o mentales (sic).

³³ En la encuesta se señala que *discapacidad* incluye a las personas que tienen como respuesta no puedo hacerlo o lo hace con mucha dificultad a las actividades sobre las que se indaga.

³⁴ Personas que tienen 60 años o más.

³⁵ En la encuesta, la noción de *limitación* incluye a las personas que respondieron tener poca dificultad para hacer al menos una de las actividades indagadas.

³⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED y disponible en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705

³⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], (2017). Resultados de pobreza en México 2016. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED y disponible en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705



a ganar hasta 151% más que las personas con discapacidad, dependiendo del tipo de discapacidad de la que se trate³⁸.

Por otro lado, la Encuesta Nacional sobre Discriminación³⁹ de 2017⁴⁰ detectó⁴¹ que el 58.3% de las personas con discapacidad declaró haber sido discriminada por su condición, mientras que el 30.9% de esas personas señalaron que en los últimos 12 meses se les negó al menos un derecho. Asimismo, el 28.9% de personas con discapacidad mencionó haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos 5 años.

La ENADIS también dio cuenta de que el 48.1% de las personas con discapacidad considera que sus derechos se respetan poco o nada.

A esto se suma que el 58% de la población de 18 años o más considera que los derechos de las personas con discapacidad se respetan poco o nada, mientras que otro 42% considera que se respetan *mucho* o *algo*. En ese grupo poblacional de 18 años o más, el 71.5% de personas está de acuerdo en que *las personas con discapacidad son rechazadas por la mayoría de la gente*.

³⁸ Cfr. Solís, P. (2017) Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. México: CONAPRED-CEPAL. También véase Ficha temática "Personas con discapacidad" CONAPRED y disponible en https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=565&id_opcion=705&op=705

³⁹ Datos consultados a partir de la "Presentación de Resultados" de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Consultada en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Documentacion>. También véase el comunicado de prensa núm. 346/18 de 6 de agosto 2018 sobre ENADIS 2017, disponible en <https://bit.ly/2Md7QYl>.

⁴⁰ En adelante, ENADIS.

⁴¹ Los resultados de la ENADIS 2017 se obtuvieron de una muestra nacional de 39,101 viviendas (102,245 personas) en entornos rurales y urbanos. Los estados con más alta prevalencia de discriminación son: Puebla (28.4), Colima (25.6), Guerrero (25.1), Oaxaca (24.9) y Morelos (24.4). Hidalgo tiene un porcentaje de 17.8% y se ubica por debajo de la media.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

Además, esta encuesta, detectó que:

- Un 15% de mujeres y un 18% de hombres no le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona con discapacidad.
- Un 14% de mujeres y un 13% de hombres no estaría de acuerdo en que una hija o hijo se casara con una persona con discapacidad.
- 24% de mujeres y 25% de hombres consideran que las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo.
- El 51.7% de población indígena mujer con alguna discapacidad declaró haber sido discriminada por algún motivo o condición personal en los últimos 12 meses.
- 31.1% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es a las calles, instalaciones y transportes inadecuados.
- 30% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es a falta de oportunidades para encontrar empleo.
- 21.5% de personas con discapacidad considera que el problema principal al que se enfrenta en el país es al costo en cuidados, terapias y tratamientos.
- Los principales ámbitos donde las personas que tienen alguna discapacidad percibieron haber sido discriminadas en el último año son los servicios médicos, la calle o transporte público, y la familia.
- El 19.3% de personas con discapacidad declaró que las hacen sentir o miran de forma incómoda.

En relación con el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, se tiene que:



- 1. Credencialización.** Del 2013 al 2018, 453,970 personas con discapacidad tramitaron su credencial de elector⁴² en los módulos del INE⁴³.
- 2. Participación como funcionarias y funcionarios de casilla⁴⁴.** En el PEF 2017-2018⁴⁵ se designaron a 1,963 personas con discapacidad como funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla de los cuales sólo 1,564 aceptaron participar (912 hombres y 652 mujeres)⁴⁶, de un total de aproximadamente 1.4 millones de funcionarios, lo que representa apenas el 0.11%.
- 3. Ejercicio del derecho al voto⁴⁷.** De acuerdo con el INE, 58,415 mujeres y 46,641 hombres con discapacidad acudieron a votar⁴⁸ en el proceso electoral de 2017-2018⁴⁹. Entre los votantes, la discapacidad que más se presentó fue la motriz⁵⁰ y luego la visual⁵¹. Las personas reportadas con "otra discapacidad"⁵² fueron 17,839.
- 4. Candidaturas.** Durante el proceso electoral 2017-2018, en las elecciones federales y concurrentes, se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad (21 mujeres y

⁴² Datos del Registro Federal de Electores de 2013 a 2018 citados por Morales G., "Perspectiva global de la democracia incluyente" en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, coord. Pérez Cepeda, M.; Eguarte Mereles, C., (CDMX: Tirant lo Blanch, 2019), 279.

⁴³ En adelante INE.

⁴⁴ Respecto de este rubro, es importante destacar que el INE implementó el Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla.

⁴⁵ En total, 908,301 ciudadanos y ciudadanas participaron como funcionarios y funcionarias de casillas. Instituto Nacional Electoral, *Numeralia del proceso electoral 2017-2018*, p. 74. Disponible en <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/>.

⁴⁶ Instituto Nacional Electoral, "Informe. Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018", p. 15-17. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf

⁴⁷ Para atender las discapacidades motriz y visual, el INE instrumentó la mampara especial, la plantilla y la etiqueta de las urnas en Braille. Véase en Instituto Nacional Electoral, "Informe sobre la información recabada de los formatos de registro de personas con discapacidad que acudieron a votar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018". Informe presentado en diciembre 2018, p. 7.

⁴⁸ En ese proceso electoral 56,611,027 personas ejercieron su derecho al voto. Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2018 Elecciones Federales*. Disponible en <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

⁴⁹ A las casillas urbanas asistieron 44,540 mujeres y 34,291 hombres; a las no urbanas 12,795 mujeres y 11,491 hombres y a las casillas sin registro de ubicación 1,080 mujeres y 859 hombres. La participación de las mujeres prevaleció en los tres tipos de casillas.

⁵⁰ 24,900 personas con silla de ruedas; 8,843 personas con andadera; 37,598 con muletas o bastón; 2,179 con falta de extremidades superiores.

⁵¹ 18,507 personas.

⁵² No se tiene información suficiente puesto que "(...) el formato estaba diseñado para marcar la cantidad de personas y no el tipo de discapacidad que éstas presenten; sin embargo, se detectaron en algunos registros, reportes de artritis, discapacidad auditiva-motriz, sordomudo (sic), Parkinson y síndrome de Down.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

40 hombres) de las cuales 21 fueron suplentes y el resto propietarios; 19 contendieron por cargos federales y el resto por cargos locales. Estas candidaturas representan el 0.33% de cargos que se eligieron durante el mencionado proceso. Además, el día de la jornada electoral, de las 6,864 candidaturas vigentes sólo 19 fueron de personas con discapacidad (0.28%).

5. **Ejercicio del cargo.** Únicamente se cuenta con el reporte de una senadora con discapacidad motriz, electa por el principio de MR⁵³ e integrante de la LXIII Legislatura, así como un diputado federal con discapacidad visual⁵⁴, electo por el principio de RP por Hidalgo de la LXIV Legislatura. A nivel local, a partir de lo resuelto por la Sala Superior⁵⁵, la legislatura LXIII del Estado de Zacatecas⁵⁶ actualmente se encuentra integrada por una persona con discapacidad, electa por el principio de RP. También, es un hecho notorio que el Gobernador de Puebla tiene una discapacidad motriz.

Estos datos revelan que⁵⁷:

- Hay un importante número de personas con discapacidad en México que se encuentran en situación de pobreza y de discriminación.
- Gradualmente se han implementado medidas que hacen accesible el entorno a fin de que personas con

⁵³ Ver: <http://www.senado.gob.mx/64/senador/712>.

⁵⁴ Ver http://sifl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=494.

⁵⁵ Ver SUP-JDC-1150/2018.

⁵⁶ Ver <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/perfil/pmf>.

⁵⁷ Al respecto, es de destacar que la Segunda Sala de la SCJN, ha considerado "que la utilización de datos estadísticos puede ser significativa y fiable para acreditar un tipo de discriminación indirecta, en tanto que, precisamente, con tal acervo puede advertirse la existencia de una afectación generalizada o desproporcional contra las mujeres, con motivo de un determinado acto de autoridad, política o norma, pese a que éstas se hayan formulado de manera 'neutral', desde el punto de vista del género". Tesis aislada 2ª. XXXII/2019 (10ª.) de rubro: **DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. LOS DATOS ESTADÍSTICOS PUEDEN SER SIGNIFICATIVOS Y FIABLES PARA ACREDITAR ESTE TIPO DE TRATO CONTRA LA MUJER.**



discapacidad puedan ejercer sus derechos políticos.

- o Existe evidencia de que son muy pocos los casos de personas con discapacidad ocupando un cargo público.

Esta información evidencia que es necesario crear medidas que abran espacios de representación política en los órganos de deliberación y toma de decisiones. En este sentido, es pertinente recordar lo que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala sobre ese punto: “[l]a participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas”⁵⁸.

Además, de acuerdo con lo señalado por ese mismo Comité⁵⁹, el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública reviste capital importancia para asegurar que sean incluidas de manera igualitaria, plena y efectiva en la sociedad. El derecho a que sean electas implica, en gran medida que incidan en la agenda política y tengan un papel determinante en la promoción de sus derechos y sus intereses.

En este sentido, también debe tomarse en cuenta que el enfoque correcto de la discapacidad coloca en las actitudes, así como en la infraestructura jurídica y social parte de la posibilidad de que los derechos puedan ser efectivamente realizados.

⁵⁸ Observación General 7, párrafo 33.

⁵⁹ Ver Observación General 7, párrafo 88.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En efecto, las dos Convenciones en la materia⁶⁰ señalan que la discapacidad constituye una deficiencia que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social⁶¹ y que esas deficiencias, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir la participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad⁶².

Por su parte, la Corte Interamericana⁶³ ha observado que esas Convenciones tienen en cuenta *“el modelo social para abordar la discapacidad, lo cual implica que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de límites o barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas.”*

En el mismo sentido, esta Sala Superior⁶⁴ ha reconocido que las

⁶⁰ En términos similares se encuentra el artículo 2.IX de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad cuando define que discapacidad *“Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*. Ver también la fracción XXVII.

⁶¹ Artículo I.1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad: *El término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.*

⁶² Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: *Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

En el Preámbulo (inciso e) de esa Convención se reconoce que la discapacidad es un concepto que resulta de la interacción de las personas con discapacidad con las barreras que representan las actitudes y el entorno, lo que compromete la participación plena y efectiva en igualdad de condiciones.

⁶³ Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 133. Los pies de página del original fueron omitidos.

⁶⁴ Tesis XXVIII/2018, de rubro **PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.**



limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía; tales como, la asignación de un asesor jurídico, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda de manera efectiva esa finalidad.

En consecuencia, la plataforma diseñada para el ejercicio de los derechos político-electorales es propicia a generar exclusiones indirectas de las personas con discapacidad. Una forma para remediarlo es adoptar medidas afirmativas y sumar el sistema de cuotas a esa plataforma.

Por ello, el hecho de que ni la CPEUM ni las leyes mandaten expresamente el diseño de medias afirmativas y/o cuotas, no necesariamente conduce a la conclusión de que esa obligación no existe, dado que las autoridades tienen el deber de hacer realidad los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

Así, esta Sala Superior observa que de las disposiciones constitucionales y convencionales antes descritas se desprenden diversas razones que sustentan la obligación del CGINE de generar acciones afirmativas encaminadas a

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

favorecer la participación político-electoral de las personas con discapacidad.

Entre dichas razones están las siguientes:

- El derecho de participación política en condiciones de igualdad exige generar condiciones favorables para combatir situaciones de desventaja, es decir, exige que las autoridades se hagan cargo de las barreras que condicionan el acceso y ejercicio de ese derecho.
- Una acción afirmativa facilita el acceso a cargos públicos cuando las personas enfrentan discriminación y/o situaciones estructurales de desigualdad.
- Garantizar la inclusión de personas con discapacidad en los espacios de deliberación y toma de decisiones favorece la representación inclusiva y modifica la percepción sobre su papel en la sociedad. Además, con ello se incrementa su presencia real y simbólica.

La propia Sala Superior⁶⁵, en su jurisprudencia 43/2014⁶⁶, interpretando la Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha concluido que el principio de igualdad en su dimensión material constituye un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, que toma en cuenta condiciones sociales discriminatorias en perjuicio de algunos grupos y sus integrantes, tales como las personas con discapacidad, por lo que se justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre

⁶⁵ Al efecto, se debe tener presente la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con el número de expediente SUP-JDC-1282/2019.

⁶⁶ De rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**



que se trate de medidas objetivas y razonables, en tanto que las acciones afirmativas dirigidas a esos grupos sociales, tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material y, en principio, no pueden ser consideradas como discriminatorias.

En específico, la Sala Superior ha señalado que *todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad.*

Respecto de las acciones afirmativas⁶⁷, esta Sala Superior⁶⁸ también ha referido que:

- El Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material⁶⁹.
- Constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos. Con ello, se les garantiza la igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales⁷⁰.

⁶⁷ De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad: "*Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.*"

⁶⁸ En específico sobre acciones afirmativas dirigidas a las mujeres, ver jurisprudencia 11/2018, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.**

Respecto a las dirigidas a personas indígenas, ver la Tesis XXIV/2018, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.**

⁶⁹ Jurisprudencia 11/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

⁷⁰ Jurisprudencia 30/2014, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

- Tienen el objeto de:
 - revertir la desigualdad existente entre los géneros, compensando los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado⁷¹;
 - hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación⁷²;
 - 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.
- Sus destinatarias son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación.
- Abarcan 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.
- La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Conforme con lo expuesto, el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad respecto de candidaturas a cargos de elección popular o de cualquier otro tipo de espacios, cumple con los criterios establecidos por este órgano jurisdiccional, medidas que bien podrían establecerse a través de cuotas o alguna otra que sea efectiva y razonable para alcanzar la finalidad que se pretende, que es

⁷¹ Jurisprudencia 3/2015, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**

⁷² Jurisprudencia 11/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**



compensar la desigualdad en que se ha colocado a los grupos en situación de vulnerabilidad, y tutelar efectivamente el principio de igualdad, según se puso de manifiesto.

En mérito de lo anterior, y ante lo **fundado** de los planteamientos del actor, se debe ordenar al CGINE que lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el actual PEF, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los PP o los COA podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Esto, en términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Además de lo anterior, y atendiendo a los cánones de la democracia inclusiva que mandata la previsión igualitaria de todos los derechos para todas las personas, eliminando las barreras fácticas y jurídicas que se antepongan para evitar el debido, pleno y eficaz ejercicio de los derechos de las personas o grupos que se encuentran bajo el influjo de alguna de las categorías sospechosas que, de manera ejemplificativa, se enlistan en el artículo 1 de la CPEUM, esta Sala Superior, en virtud del mandato constitucional establecido en el numeral antes referido, determina avanzar progresivamente hacia la pertinencia de incluir medidas como las expresadas en este

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

apartado, para todas las personas que histórica, social y culturalmente han sido colocadas en situación de vulnerabilidad.

Este Tribunal Electoral debe mantenerse como garante de los derechos consagrados a favor de las personas, pues como parte integrante del Estado Mexicano, no sólo está obligado a respetar la legislación de la materia electoral, sino, de manera integral, el marco de constitucionalidad y convencionalidad que rige de manera transversal en todos los procesos democráticos para la renovación de los distintos órganos y autoridades, los cuales deben representar, en igualdad, los distintos sectores de que se compone la población.

Además, como máxima autoridad jurisdiccional de la materia, está obligado a instituirse como garante de los derechos humanos de las personas, específicamente de los vinculados con las prerrogativas político-electorales de la ciudadanía, buscando permanentemente la maximización en su ejercicio, sin cortapisas que pongan en riesgo los principios y valores que confluyen en la renovación democrática de las autoridades.

Lo anterior, porque como lo señala el jurista colombiano Gerardo Durango Álvarez⁷³: “La construcción de políticas públicas inclusivas tendientes a lograr una mayor y efectiva participación política de los grupos excluidos socialmente de la esfera política, es fundamental un Estado democrático de derecho”, pues la participación de dichos grupos o

⁷³ Durango Álvarez, Gerardo (2016). *Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia*. Revista de Derecho, (45), 137-168. [Fecha de Consulta 29 de Diciembre de 2020]. ISSN: 0121-8697. Consultable en <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=851/85144617007>>.



comunidades amplía el espectro de la democracia participativa en tanto abre la deliberación a estos grupos tradicionalmente subrepresentados o excluidos de la democracia representativa.

De ahí que si las medidas afirmativas cuestionadas están encaminadas a consolidar esa meta, es necesario tomar acciones que racionalmente estén dirigidas a lograr una auténtica representación social en los órganos gubernamentales, máxime en aquellos que se erigen como un conglomerado de representantes de la población nacional, conformada pluriculturalmente, y no solo por hombres y mujeres, o por personas con discapacidad, sino por una diversidad de género, de edad, de condición social, de origen étnico, entre muchos otros géneros que ameritan contar con una representación efectiva en los órganos legislativos, como en el caso es la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

En tal virtud, esta Sala Superior considera extender los efectos ordenados en este apartado, a fin de que el CGINE determine los grupos que ameritan contar con una representación legislativa, y de inmediato diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA, en el entendido de que necesariamente deberá incluir a las personas con discapacidad, y podrá hacerlo con todos aquellos que considere pertinente o que racionalmente puedan alcanzar un grado de representación política en la

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

Cámara de Diputados a renovarse en el actual proceso electoral.

Lo anterior, sin dejar de observar que debe atenderse primordialmente el principio de paridad de género, el cual debe incorporarse a las medidas afirmativas como un eje transversal que rija en todas las demás acciones tendentes a lograr la representación política de las personas o grupos colocados en situación de vulnerabilidad y subrepresentados históricamente.

Además, se da vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incluyan o incorporen a esos grupos sociales en los órganos de representación política.

Finalmente, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que el actor, en su demanda, manifiesta que, presuntamente, la totalidad de los organismos públicos también ha sido omiso en precisar medidas afirmativas tendentes a la inserción de personas con discapacidad en las candidaturas a los cargos de elección popular respectivos. Sin embargo, su planteamiento deviene **inoperante**, porque no señala ni expresa mayores señalamientos en relación con dicha imputación, además de que se advierte que el acto destacadamente impugnado, es el controvertido en los medios de impugnación que aquí se resuelven.



5.4.2. Presunto desacato a la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. En concepto de esta Sala Superior, son **infundados** los planteamientos del PRD, encaminados a evidenciar el supuesto desacato del CGINE a los lineamientos definidos en la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Lo anterior es así, porque se considera que el recurrente parte de una premisa inexacta al considerar que el CGINE estaba vinculado a la observancia de dicha decisión, cuando de la propia sentencia es posible advertir que esta Sala Superior, expresamente, sostuvo que los lineamientos ahí definidos resultaban aplicables única y exclusivamente al PEF 2017-2018.

En tal sentido, la vinculación de la responsable con el acatamiento a dicha determinación judicial se agotó al momento en que los acató en el marco de la elección de diputaciones federales por el principio de MR en el PEF 2017-2018, sin que los lineamientos ahí definidos tuvieran un alcance tal que deberán, necesariamente, servir de marco regulatorio para que la responsable circunscribiera el diseño e implementación de la acción afirmativa indígena que ahora controvierte el PRD.

En todo caso, el criterio jurídico sustentado por esta Sala Superior en el precedente de marras, pudiera servirle a la responsable como orientador para conformar las medidas necesarias y suficientes para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas accedan, en condiciones más igualitarias, al desempeño de los cargos públicos de elección

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

popular en los órganos de representación política, y garantizarles la tutela efectiva y plena de su derecho político-electoral de ser votadas y votados, el cual no se agota con la mera postulación, sino con la concreción del derecho de conformar los órganos gubernamentales de que se trate.

Con independencia de lo anterior, y de un análisis comparativo entre el acuerdo impugnado y la sentencia multirreferida, es posible advertir que la responsable sí se basó en varios de los aspectos definidos por esta Sala Superior en el referido fallo.

Lo anterior es así, en el sentido de que, como en aquella ocasión, el CGINE adoptó una medida afirmativa para alcanzar la finalidad de garantizar una representación indígena mínima en la Cámara de Diputados, la cual, incluso, optimizó en relación con aquella tomada en el proceso electoral anterior, pues aún cuando no se ha llegado plenamente a un plano de igualdad representativa, la decisión cuestionada representa un avance, una progresión dirigida a fortalecer la exigua representación legislativa de los pueblos y comunidades indígenas, asegurando no solo la postulación de mayor número de personas pertenecientes a ese grupo poblacional, sino también generando condiciones que, en un plano material, redunden en un incremento de legisladoras y legisladores de extracción indígena.

Esto último también es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior en aquella sentencia, pues como ya se dijo, tal decisión resultaba válida para el pasado PEF, pudiendo modificarse posteriormente, en atención a los resultados



obtenidos con su implementación, y en observancia a los principios de progresividad y *pro persona* consagrados en el artículo 1 de la CPEUM.

Desde esa perspectiva, esta Sala Superior considera que no le asiste razón al recurrente cuando afirma que el acuerdo en comento es contrario a los principios rectores que señala, pues la medida afirmativa que estableció esta Sala Superior en el fallo de mérito era aplicable única y específicamente para el PEF 2017-2018, en tanto que en dicha decisión se reconoció la posibilidad de que podía modificarse posteriormente, en atención a los resultados que arrojará su implementación.

Esto, tomando en cuenta que si 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 CPEUM, 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.

De ahí que, en inicio, sea conforme a Derecho que la responsable haya establecido como base mínima para garantizar el acceso y desempeño a los cargos legislativos de elección popular a las comunidades y pueblos indígenas que

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

históricamente han sido segregados en ese rubro, un incremento en el número de cargos reservados para tal efecto, así como la inclusión de dicha medida en los cargos de representación popular, dado que se parte de la dinámica de que este tipo de medidas debe ser progresiva, lo que implica que debe ir en ascenso hasta alcanzar las condiciones jurídicas y fácticas que las hagan innecesarias.

Además, con ella se podría garantizar una ocupación cameral de por lo menos treinta curules con legisladoras y legisladores de extracción indígena, electos por ambos principios, lo que, en buena medida, se apega a los lineamientos definidos jurisdiccionalmente por esta Sala Superior, los que si bien no son de cumplimiento obligatorio, si constituyen un parámetro de validez del acuerdo impugnado, el cual toma como base ciertos elementos, pero potencia e incrementa progresivamente otros aspectos, a fin de reducir la brecha de subrepresentación político-legislativa de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese estado de cosas, esta Sala Superior considera que la acción diseñada por el responsable es en sí misma progresiva, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, es congruente con los cánones que definen el respeto al derecho de igualdad y no discriminación por motivos raciales y de género, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, los razonamientos expresados por el CGINE para dar sustento a su decisión son razonables y objetivos, aun cuando estén basados en un criterio poblacional orientado por las mismas cifras estadísticas utilizadas en el PEF 2017-2018, pues



como él mismo impugnante lo señala, no existe ningún instrumento actualizado que permita tomar otro tipo de decisiones.

Además, la medida cuestionada es congruente con el principio pro persona en cuanto que la responsable tomó una decisión progresiva a partir de la información existente, ya que si hubiera reiterado la misma medida que hace tres años, o bien —como *el propio impugnante lo asume*—, hubiere esperado a contar con información más actualizada para tomar la decisión sobre la medida de equilibrio, como lo es el censo poblacional dos mil veinte del INEGI, equivaldría a tomar una decisión regresiva, lo que de suyo transgrediría los derechos fundamentales de las personas que conforman la comunidad indígena de nuestro país, en la medida que esa determinación fomentaría la consecución de acciones tendentes a sustentar el trato diferenciado que se pretende erradicar.

Lo hasta aquí expuesto encuentra sustento en lo que esta Sala Superior ha sostenido en otros precedentes, como es el caso del recurso de reconsideración SUP-REC-28/2019, o más recientemente en el diverso SUP-REC-118/2020, así como, por supuesto, en el multicitado fallo recaído al recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en los que se ha venido desarrollando una doctrina jurisdiccional vinculada con la tutela efectiva del derecho/principio de igualdad y no discriminación, el respeto absoluto a los derechos fundamentales de las personas, pueblos y comunidades indígenas, y a la instauración de medidas afirmativas tendentes a alcanzar condiciones de igualdad sustantiva (material) en

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

términos y para los efectos mandatados por el Constituyente permanente.

En efecto, en dichos precedentes, esta Sala Superior ha considerado que las medidas o acciones afirmativas 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 CPEUM, 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 los pueblos y comunidades indígenas.

En relación con lo anterior, se ha dicho que el artículo 1 de la CPEUM prevé, de manera transversal, el derecho de igualdad y no discriminación, por lo que este debe orientar y formar parte integral de toda decisión vinculada con el ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos los político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese sentido, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación



alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Es importante referir que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, en tanto que la no discriminación junto con la igualdad ante la ley y la igualdad de protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos⁷⁴.

La igualdad y la no discriminación poseen un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Así, como eje transversal, la igualdad y no discriminación como principios deben impregnar toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respecto y garantía de los derechos humanos.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenecen al *ius cogens*⁷⁵, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional, y es un principio fundamental que

⁷⁴ Páginas 4 y 5 del Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 14: Igualdad y No Discriminación, consultable en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>.

⁷⁵ En términos del artículo 53 del Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el *ius cogens* es una norma imperativa de derecho internacional general; esto es, una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

permea todo ordenamiento jurídico⁷⁶, en su más amplio sentido, incluidos los marcos estatutarios y reglamentarios de los PP y aquellas que regulan el ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades y entes autónomos, como es el caso de la autoridad responsable.

Ahora bien, el artículo 2 de la CPEUM reconoce que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, es decir, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Como parte de ello, se tiene que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

El referido dispositivo constitucional, en su apartado A, fracción III, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, consecuentemente, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electores o designados, en un marco que

⁷⁶ En cuanto a que el principio de igualdad y no discriminación se encuentran en el dominio del *ius cogens*, la Corte Interamericana hace referencia a los casos *Yatama vs Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; *Caso Comunidad Indígena Xákmok vs Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie Con. 214; *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C. No. 239; entre otros.



respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

Sobre esto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala que:

- La responsabilidad de los gobiernos, para desarrollar una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, debe incluir medidas que:
 - a) Aseguren a sus integrantes gozar, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población;
 - b) Promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con absoluto respeto tanto a su identidad social como cultural, sus tradiciones, costumbres e instituciones; y
 - c) Coadyuven con sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población.
- La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas; y
- Las colectividades indígenas deben tener protección cuando se violen de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, se reconoce, entre otros aspectos, que:

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

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

- Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad, debiendo adoptar las medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos;
- Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa,



- social, económica y pública;
- Las personas pertenecientes a las minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional;
 - Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la Declaración, individualmente, así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna;
 - Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración, y
 - Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

Asimismo, el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana sostiene que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente las basadas en aspectos de género, étnicos y raciales, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana⁷⁷.

⁷⁷ Ver sentencia SUP-REC-214/2018.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

En este contexto, es posible destacar que los derechos de igualdad y no discriminación, deben estar necesariamente vinculados con los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, entre los que se encuentra el derecho de votar y ser votado, lo que debe hacerse en respeto al derecho de igualdad y no discriminación, a fin de garantizar que las personas que han sido objeto de trato discriminatorio con base en cualquiera o varias de las categorías sospechosas enunciadas por el artículo 1 de la CPEUM, puedan acceder a un plano de efectivo ejercicio de sus prerrogativas en condiciones de igualdad, finalidad que puede alcanzarse mediante la implementación de acciones afirmativas.

En ese sentido, esta Sala Superior ha reconocido que si bien existen demarcaciones con población mayoritariamente indígena, también lo es que existen otras en que la población indígena es minoritaria, pero finalmente existente, lo que por el solo hecho de carecer de un aspecto poblacional, no se sigue que deban carecer de representación política, pues al igual que toda la ciudadanía, cuentan con la posibilidad de postularse para todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, a pesar de la existencia natural de regímenes de gobierno diferenciados, en función de los distintos contextos normativos y fácticos, pues no debe perderse de vista que la normativa constitucional tiene como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para acceder de manera igualitaria a los derechos



que les garantizan su participación política en la vida pública.

Esto, toda vez que la igualdad real o material y, particularmente, la igualdad sustantiva de oportunidades en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas es un mandato expreso del artículo 2, Apartado B, de la CPEUM. Por ello, en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la CPEUM, se tiene que es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria⁷⁸.

También en esta parte cobra aplicación lo referido por Gerardo Durango Álvarez en relación con que la construcción de las políticas públicas inclusivas, dirigidas a lograr una mayor y eficaz participación política de los grupos socialmente excluidos de la esfera política, son fundamentales en un Estado democrático de derecho, tal como sucede con las acciones vinculadas con los grupos indígenas, afros, jóvenes y mujeres, lo que sin duda amplía el espectro de la democracia participativa, en la medida que abre la deliberación de dichas porciones poblacionales subrepresentados políticamente⁷⁹.

Asimismo, se debe tener presente que, en la actual legislatura, sólo 13 (trece) diputaciones corresponden a personas indígenas, lo que representa el 2.6% del total de la Cámara de Diputadas y Diputados; de las que 10 (diez) corresponden a hombres y, solo 3 (tres) a mujeres.

⁷⁸ Similar criterio se asumió al resolver la reconsideración SUP-REC-411/2018.

⁷⁹ Op. cit., p. 92.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

Por lo tanto, encuentra debida justificación que, para el presente proceso electoral federal se postulen candidaturas en por lo menos 21 (veintiuno) de los 28 (veintiocho) distritos indígenas, por el principio de mayoría relativa, de las cuales 11 (once) deben corresponder a mujeres y 10 (diez) a hombres.

Además de que, también se deben postular 9 (nueve) candidaturas por el principio de representación proporcional, de las cuales hasta cinco corresponden a un mismo género, precisamente porque con ello se logra la armonización de la postulación de las candidaturas indígenas con el principio de paridad de género, en aras de revertir la desigualdad estructural e histórica en la que se han visto inmersos tanto las personas indígenas como las mujeres.

Ahora bien, es importante señalar que esta Sala Superior ha sustentado diversos criterios, respecto al tema de las acciones afirmativas:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: objeto y fin, destinatarios y conducta exigible⁸⁰.
- 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 cesarán⁸¹.
- 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

⁸⁰ Jurisprudencia 11/2015 de este Tribunal Electoral, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

⁸¹ Ver la jurisprudencia 3/2015 de esta Sala, con el rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**



revertir esa situación de desigualdad, las cuales **tienen sustento constitucional y convencional** en el principio de igualdad material⁸².

- o Además, 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 sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales⁸³.

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 CPEUM 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 discriminación⁸⁴.

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública⁸⁵, como en el caso concierne, que se trata de una medida tendente a garantizar el acceso, postulación y ejercicio de la función

⁸² Ver la jurisprudencia 43/2014 de esta Sala Superior, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**

⁸³ Ver la jurisprudencia 30/2014 de esta Sala Superior, de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

⁸⁴ Ver sentencia SUP-RAP-726/2017.

⁸⁵ Aplica en su razón esencial, la tesis XLI/2015 de esta Sala Superior, de rubro **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.**

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

representativo del pueblo mexicano en la máxima tribuna política del país.

Expuesto lo anterior, conviene precisar que las razones referidas no solo orientaron en gran medida la decisión aquí cuestionada, sino que, además, son la base jurídica que refuerza la respuesta dada por el CGINE a la problemática representativa que padecen los pueblos y comunidades indígenas, de ahí que, contrario a lo que refiere el impugnante, no se trata de factores decisivos subjetivos, sino de un andamiaje jurídico construido a partir de la interpretación que sobre el alcance y finalidad de los derechos de las personas pertenecientes a esos grupos poblacionales, han desarrollado los tribunales de la nación y las instancias internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, tampoco asiste razón al recurrente, en cuanto sostiene que la decisión impugnada constituya una intromisión indebida a la vida interna de los PP, ni una limitación indebida a los postulados de autodeterminación y autoorganización de dichos entes de interés público.

Lo anterior, porque ha sido criterio de este Tribunal Electoral que las acciones afirmativas implementadas por el CGINE guardan armonía y coherencia con el modelo de protección y maximización de los derechos humanos, a la vez que dota de certeza y seguridad jurídica a los PP respecto de la forma en que habrán de postular las candidaturas a los cargos legislativos, al igual que lo hace con la ciudadanía que pretenda participar en esa modalidad de acceso al ejercicio



del poder público, pues de antemano, y con la oportunidad debida, se hacen sabedores de la definición de medidas especiales tendentes a lograr el cese o, al menos, la disminución de las condiciones de desigualdad que históricamente han enfrentado las comunidades indígenas en el acceso a los cargos de elección popular, a fin de cumplir con el mandato constitucional y convencional al que ya se hizo referencia en párrafos precedentes.

Visto desde esa perspectiva, las medidas afirmativas como la ahora controvertida en modo alguno pueden vulnerar los principios de autoorganización y autodeterminación partidista, pues constituyen meras modulaciones tendentes a la obtención de un bien público superior, con lo que se armoniza tales postulados con los principios de igualdad y no discriminación, así como con el pluralismo cultural imperante en la nación mexicana.

Además, debe tenerse en cuenta que la normativa aplicable al régimen partidista de participación política exige que éstos prevean en sus documentos básicos la obligación de promover la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres, aunado a que está vigente el mandato constitucional implícito vinculado a la postulación de candidaturas indígenas, al reconocerse el carácter pluricultural ya referido, y mediante la aplicación de las normas internacionales que forman parte del marco rector de los derechos fundamentales reconocidos en favor de todas las personas, en los que el propio Estado mexicano se obligó a remover todo obstáculo que impida a las comunidades y

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

pueblos indígenas a gozar plenamente de sus derechos y oportunidades en condiciones de igualdad que el resto de la población.

En ese sentido, si bien ambos parámetros partidistas para autorregularse internamente constituyen un eje rector por el cual se autodefinen y diseñan su vida interna, así como también norman la forma en que seleccionan sus candidaturas, lo cierto es que dicha libertad está acotada y debe ejercerse dentro de los límites razonables que represente la vigencia de otros principios, valores y derechos de igual o mayor jerarquía, como en el caso son los postulados que orientan el respeto a la igualdad y no discriminación, y la prevalencia pluricultural de los grupos poblacionales originarios de México, en la forma y términos ya desarrollados en este apartado.

En ese orden, la observación irrestricta del derecho a la igualdad involucra a las autoridades de la materia, en la implementación de medidas especiales dirigidas a eliminar los esquemas de desigualdad de los sectores poblacionales colocados en situación de desventaja, lo que conlleva la aceptación implícita de la diferencia de trato derivada del género, la extracción indígena o cualquier otra de las categorías sospechosas, y desde ahí, la consecuente necesidad de tomar medidas compensatorias que retrotraigan los efectos perniciosos de las conductas discriminatorias, lo que desde luego conduce a la necesaria adopción de acciones moduladoras de la forma en como los distintos actores políticos se involucran en la renovación democrática de los órganos de poder público, como desde luego son los PP y las COA.



Lo anterior, máxime que como ya se dijo en esta ejecutoria, la igualdad al igual que los principios de paridad de los géneros y de pluriculturalismo nacional se erigen como ejes transversales, tendentes a alcanzar la participación igualitaria de las mujeres y personas pertenecientes a las comunidades indígenas en todos los aspectos que represente su involucramiento político, incluidos los cargos de elección popular en todos los niveles.

En ese estado de cosas, es claro que la decisión controvertida no es, por sí misma, violatoria del campo de libertad de que gozan los PP, en tanto que las medidas tendentes a la consecución de los fines perseguidos por la igualdad, la paridad de los géneros y la representación igualitaria de todos los sectores poblacionales de la nación mexicana están confeccionadas con el fin de abatir las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular, sin que ello les impida postular candidaturas, sino a hacerlo desde una perspectiva cualitativa diferente, en la medida que les exige contemplar personas que representen la pluriculturalidad sobre la cual se instituye nuestro Estado nacional.

En ese sentido, y por otra parte, es desacertado que el PP recurrente resienta una afectación con la emisión de los lineamientos cuestionados, en relación con el acatamiento de lo ordenado por el CGINE en el diverso acuerdo INE/CG308/2020, pues al margen de lo acertado o desacertado de sus señalamientos, lo cierto es que el referido acuerdo incluyó la previsión sobre la emisión de elementos

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

divergentes, en el entendido de que lo allá definido sólo era una base mínima, la cual podría ser objeto de una modificación progresiva.

Por ende, no existe base jurídica ni fáctica para que, en este momento, se duela de aspectos que, en su momento, consintió al no controvertir lo decidido por el CGINE en relación con la definición posterior de la acción afirmativa indígena, lo que, en los hechos, se traduce a una falta de oposición al acatamiento de aquellas disposiciones, mismas que lo orientaron a cumplimentar cabalmente los lineamientos allá contenidos, tal como le notificó la DEPPP mediante el oficio correspondiente.

Por todo lo expuesto a lo largo de este apartado, es que en concepto de esta Sala Superior, no asiste la razón al recurrente en relación con los alegatos contenidos en el primero de sus agravios, por lo que las partes del acuerdo que atañen a lo aquí alegado deben seguir rigiendo para todos los efectos a que haya lugar, máxime que el recurrente omitió controvertir puntualmente las razones en las cuales descansa la decisión que ahora pretende combatir, limitándose a calificarlas de subjetivas e incongruentes, lo que, como ya quedó evidenciado, carecen de tales características.

Ahora bien, adicionalmente a lo anterior, esta Sala Superior considera hacer las siguientes precisiones.

Como ya se señaló, en los criterios que el CGINE⁸⁶ fijó para el registro de candidaturas a postularse en el marco del proceso

⁸⁶ Acuerdo INE/CG508/2017.



electoral federal 2017-2018 se dispuso una acción afirmativa en materia indígena por la que los partidos políticos y coaliciones debían postular candidaturas a diputaciones federales por el principio de MR en, al menos, **doce de los veintiocho distritos electorales uninominales indígenas**.

Esos criterios fueron impugnados —*originando el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados*— ante este órgano jurisdiccional que determinó **modificar** el citado acuerdo para que, con base en el criterio poblacional, fueran **trece distritos específicos** donde los partidos y coaliciones postularan **únicamente** candidaturas de personas indígenas.

Con ello se garantizaba que efectivamente fueran electas, sin dejar al libre arbitrio de los institutos políticos escoger aleatoriamente los distritos en los que las postularían. Así, en la sentencia se señaló que:

[...] la medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades; consecuentemente, de reiterarse esta situación en los 28 distritos seleccionados por la autoridad, la medida perdería su efectividad y sus efectos serían limitados.

A partir de lo anterior, **esa previsión que esta Sala Superior realizó en 2017 debe tomarse cuenta para el proceso electoral federal que actualmente se desarrolla**.

En este sentido, el CGINE⁸⁷ **deberá modificar su acuerdo para especificar claramente en cuáles de los 21 distritos los partidos y coaliciones deberán postular fórmulas integradas por**

⁸⁷ Acuerdo INE/CG572/2020.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

personas indígenas. Ello, a partir de la información con la que cuenta el Instituto, a fin de que la acción afirmativa que se regula tenga efectos reales en los resultados que se obtendrán en la contienda electoral.

De esta manera, a partir del principio de progresividad y congruencia con lo decidido por esta Sala Superior, como se hizo en 2017, se evita que en la contienda electoral compitan candidatos y candidatas indígenas con no indígenas, lo que se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas. Asimismo, se da operatividad a la acción afirmativa indígena.

5.4.3. Presunta violación al derecho de voto activo de la ciudadanía que no cuenta con acción afirmativa indígena. En otra parte, es **infundado** el señalamiento del PRD, consistente en la presunta vulneración al derecho de la ciudadanía a ser postulada para las diputaciones federales en los distritos uninominales y listas plurinominales de sus demarcaciones, en aquellas regiones en las que la población indígena no supere el umbral del 60%, de conformidad con lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017.

Lo anterior es así, pues como se dijo en el apartado anterior, la implementación de la acción afirmativa tiende a modular el ejercicio de los derechos en juego, lo que desde luego involucra aquellos por los cuales se dota a la ciudadanía de la posibilidad de postularse desde las instancias partidistas, a los distintos cargos de elección popular.

En esa medida, la instauración de una acción afirmativa no



representa una transgresión o un desconocimiento al derecho de la ciudadanía, sino el reconocimiento y vigencia de éste, en relación con los principios de igualdad, no discriminación y pluriculturalidad, tradicionalmente relegados o invisibilizados en el esquema de representación política.

Máxime que, lo anterior encuentra sustento en el artículo 4, apartado 1, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, mediante el cual se prevé que la adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerara discriminación en la forma definida en la citada Convención.

Criterio que también resulta aplicable de manera análoga a la acción afirmativa indígena, en tanto que, tiene como finalidad revertir una desigualdad estructural e histórica hacía un grupo de la población en situación de desventaja, por lo que tal medida no resulta discriminatoria para el resto de la ciudadanía, como erróneamente lo aduce el PP recurrente.

Por otra parte, lo alegado por el recurrente también resulta desacertado en cuanto inadvierte que la ciudadanía puede acceder al ejercicio del poder público legislativo, en el ámbito federal, mediante la postulación plurinominal partidista en la circunscripción que le corresponda por razón de su domicilio, o bien, mediante el registro de su candidatura en la vía independiente, vías cuyo ejercicio dependerá, en todo caso, de la satisfacción de los requisitos constitucionales y legales que correspondan, los cuales no son objeto de controversia en el

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

caso que nos concierne.

5.4.4. Indebido ejercicio de la facultad reglamentaria del INE y supuesta intromisión a la vida interna de los PP. Finalmente, esta Sala Superior considera que es **inoperante** el agravio del PRD, tendente a evidenciar la supuesta ilicitud del acuerdo por una presunta transgresión indebida del CGINE a la vida interna de los PP, pues sus argumentos van dirigidos a cuestionar los mismos aspectos que, en el fondo, ya fueron atendidos al responder el primero de sus agravios.

Por otra parte, es **infundado** el planteamiento del PRD consistente en el supuesto ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria del INE y la presunta transgresión al principio de reserva de ley, pues como ya se dijo en el apartado conducente de esta ejecutoria, ello no aconteció así, porque la materia reglamentada no está reservada por la CPEUM para su regulación, a una ley en sentido formal y material.

5.4.5. Incorporación de cuota indígena en las listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de RP. En otra parte, son **infundados e inoperantes** los planteamientos del PT sintetizados en el inciso a) del apartado 5.2.4. de esta ejecutoria.

En efecto, carece de razón y sentido el alegato consistente en la supuesta transgresión al principio de proporcionalidad en la conformación de los órganos legislativos, con la incorporación de candidaturas de extracción indígena en las listas de RP.



Esto es así, pues como ya se ha dicho en esta ejecutoria, el acuerdo controvertido únicamente modula la forma en que se habrá de incorporar la fuerza indígena en las listas correspondientes, quedando garantizada la representación igualitaria de las fuerzas políticas de la misma forma que se ha venido haciendo desde su incorporación a la Ley Fundamental. De hecho, la incorporación de la cuota en comento es similar a la que, en su momento, se previó y se ha venido estableciendo a efecto de que las mujeres tengan una representatividad paritaria en los órganos de representación política, sin que por ello constituya un despropósito dentro de los postulados que rigen al sistema electivo de la RP, de ahí lo **infundado** de su planteamiento.

Conviene recordar en el emblemático **Caso Yatama Vs. Nicaragua**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁸ consideró que conforme con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

La obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran

⁸⁸ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Bajo estas características, la Corte señaló que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos, dado que, no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

De acuerdo con la Corte, los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa; los cuales deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

En lo que al caso, interesa, en esta jurisprudencia, la Corte destaca que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas



comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

Por otra parte, en el **Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala**, la Corte⁸⁹ observa que el acceso al ejercicio pleno de la participación directa de un líder indígena en las estructuras del Estado, la representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta ser un prerequisite necesario para la realización de aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático.

Desde una perspectiva de los organismos internacionales, la **Misión Indígena Internacional de Observación Electoral de Pueblos Indígenas**, en su Informe Preliminar, respecto del proceso electoral de México 2018, emitieron, entre otros, las siguientes conclusiones preliminares:

- Que es importante ampliar la capacidad institucional para tomar en cuenta los criterios demográficos de la población indígena para la elaboración de legislación electoral en el ámbito de las consultas, distritaciones y en los programas de política pública encaminados a la promoción de la participación indígena en los comicios electorales.
- Las diputaciones federales indígenas abarquen más distritos

⁸⁹ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

de población indígena y que no se limiten a aquellos que tienen 60% de población indígena.

- Hacemos un llamado a los partidos políticos para que incorporen en sus contenidos programáticos el cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, y más allá de reconocer a mujeres y jóvenes en sus estatutos, adopten medidas que permitan participar como candidatos y candidatas a los puestos de representación del más alto nivel.

Doctrina constitucional

Díez-Picazo⁹⁰, afirma que la acción afirmativa es un concepto acuñado por el sistema jurídico de los Estados Unidos de América del Norte 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 negra, 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*, expedida en 1978, 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 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

⁹⁰ Díez-Picazo. Luis María "Sistema de Derechos Fundamentales". Segunda Edición. Thompson Civitas, Madrid, 2005.



hasta poco antes reservados a los hombres, entre ellos el ámbito profesional y laboral y el de la participación política.

Fernández Poncela⁹¹, indica que las acciones afirmativas, pueden definirse como aquellas acciones 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 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.

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 de Derechos Humanos indica que todos 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 elegidos

⁹¹ Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

en elecciones periódicas, realizadas por sufragio universal e igual, posibilidad de voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil⁹², 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**, el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”. Es decir, el artículo 24 de la 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. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹³ 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

⁹² Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318.

⁹³ Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.



protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de terceros 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**, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos.

Más adelante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Norín Catrimán y otros⁹⁴, estimó que los criterios de interpretación estipulados en el artículo 29 de la Convención Americana y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, **el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación** que se encuentra comprendido dentro de la expresión "cualquier otra condición social" del artículo 1.1. de la Convención Americana. Así, al interpretarse el contenido de dicha expresión debe **"elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano"**. Los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el referido artículo, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. La redacción de esa norma "deja abiertos los criterios con la inclusión del término 'otra condición social' para incorporar así a otras categorías que no hubiesen sido explícitamente indicadas.

⁹⁴ Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

La Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁵, señaló que el Estado se encuentra obligado a **garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación**, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, afirmó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En diverso orden, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁶, ha sostenido que **el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas**, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

El Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad **78/2017 y su acumulada 79/2017**, consideró que las acciones afirmativas aluden a todas aquellas medidas, políticas o

⁹⁵ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

⁹⁶ Tesis aislada 1a. XLIV/2014 (10a), de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**



decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social.

Además, conllevan la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos política-electorales de las mujeres, con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

De acuerdo con el Protocolo para Juzgar con perspectiva de género, el Pleno de la SCJN estimó que el Estado Mexicano está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

En esta medida, el Pleno de la SCJN para el debido cumplimiento de dicho mandato, señaló que es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales **son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado**, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

debe desaparecer.

Lo relevante del tema, aun cuando se analizó la paridad, es que el Pleno de la SCJN, estimó que era necesario para alcanzar la igualdad un mandato de optimización, por lo que en la medida en que **no sea desplazado por una razón opuesta** (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros.

En este contexto, la SCJN señaló que la implementación de estas medidas no puede ser arbitraria y que también se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad.

El Pleno de la SCJN explica que el análisis estricto de las clasificaciones legislativas basadas en los criterios expresamente enumerados en el artículo 1o., debe aplicarse con plena conciencia de cuáles son los propósitos que el Constituyente persigue mediante esa mención explícita, pues **es evidente que su finalidad es proteger a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, de manera que de conformidad con el artículo 1o. constitucional, no deben someterse a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas basadas en categorías sospechosas, siempre y cuando estén encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos.**

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 el derecho trata de aumentar. Sería absurdo en esos casos que el Juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha.

Así, el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad **2/2010**, estableció que, en casos en que el legislador 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.

La finalidad de la medida fue introducida con el propósito de cumplir con el principio de igualdad en materia política, protegido por los artículos 1, último párrafo y 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución General de la República, en consonancia con las obligaciones derivadas de los artículos 5.1, 6.1 y 8.2, del **Convenio 169 de la OIT**.

Así, la acción afirmativa que se analiza responde a un problema de discriminación estructural y generalizada de las comunidades indígenas, con el fin de garantizar la representación política a través de la postulación en los cargos de elección popular en aras de lograr la integración de los órganos de representación popular.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

De manera que, con la acción afirmativa en las listas de representación proporcional persigue un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, porque ello disminuye la brecha de discriminación estructural que en materia político-electoral han sufrido las comunidades indígenas.

Lo anterior, porque la responsable parte de la premisa de alcanzar un mínimo de representatividad tanto en la postulación de cargos de diputaciones por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, en este último, a partir de que los partidos políticos nacionales **postulen en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional personas indígenas**, de las cuales al menos una fórmula deberá ubicarse en las primeras diez fórmulas de cada lista, en las circunscripciones electorales definidas por la responsable (9 fórmulas distribuidos en las cinco circunscripciones).

Para disminuir esa brecha de discriminación estructural la responsable justifica que en actual legislatura federal las comunidades indígenas alcanzaron porcentajes de representación pero que se ubica por debajo del mínimo de 6.5% de hablantes, la realidad es que aún no existe una participación real, de ahí que la medida implementada seguirá permitiendo una mayor representatividad de las comunidades indígenas.

Así, la acción afirmativa en las listas de representación



proporcional puede incidir en otros principios democráticos y fundamentales como el pluralismo ideológico, la autodeterminación de los partidos, la estrategia política y los derechos de la militancia, lo cierto es que, resulta acorde con la obligación del Estado de reconocer a las comunidades indígenas a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Asimismo, es acorde con las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano en el derecho internacional, concretamente, en el Convenio 169 de la OIT de estimular por todos los medios posibles la participación de las poblaciones indígenas en las instituciones electivas.

De tal suerte que la acción afirmativa aquí analizada cumple con una finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a otros principios democráticos y fundamentales de los partidos y la militancia; es decir, no se trata de una medida arbitraria dado que se encuentra justificado constitucionalmente pues tiene una finalidad acorde con los principios de un Estado democrático de Derecho y es adecuado para alcanzar el fin. Por tanto, la medida temporal a favor de las comunidades indígenas responde a la finalidad de alcanzar la representación política.

También deviene **infundado** su alegato en la parte que alega una supuesta doble carga para los PP con la incorporación de candidaturas plurinominales además de las uninominales al considerar que la representatividad ya está garantizada.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

Esto, porque no le asiste la razón al recurrente, al resultar desacertado que se encuentre garantizada igualitariamente la representación indígena con la incorporación de la medida afirmativa de RP, ya que tal como lo razonó el CGINE, la proporción poblacional de las comunidades originarias representa un 21.5% de la población total, lo que equivaldría a ciento ocho diputaciones.

Además, es de verse que aún con la medida en cuestión, se estaría garantizando el acceso a la representatividad indígena en mayor medida que en el PEF 2017-2018, pero aun así, en una proporción inferior a la que representan desde un criterio poblacional.

En todo caso, su planteamiento deviene **inoperante**, porque no señala ni demuestra cómo es que la medida en cuestión representaría una doble carga para los PP o, en este caso, al recurrente.

Por otra parte, es **infundado** lo alegado en relación con la supuesta irracionalidad de la decisión de incorporar la medida afirmativa en las listas de RP a partir del criterio lingüista. Esto, porque contrario a lo que alega el PT, la responsable sí justificó la decisión, a partir de que sostuvo que las candidaturas de MR era sobre los distritos que tenían mayores concentraciones de población indígena, lo que no implica que en el resto de las demarcaciones dejen de existir comunidades originarias, pues en todo caso las hay, pero en una densidad insuficiente como para adquirir el carácter de “distrito indígena”, al no formar una



mayoría representativa.

De ahí la decisión de dotar a dichas minorías la posibilidad de representación por la vía plurinominal, las que, no por el hecho de serlo, se les habrá de privar de la posibilidad de contar con un número de representantes lo más paritario posible.

Tampoco le asiste la razón y, por ende, también es **infundado** el alegato consistente en un supuesto doble beneficio para tales demarcaciones, porque parte del supuesto inexacto que las diputaciones plurinominales representan únicamente a un determinado distrito, cuando en realidad, las diputaciones se erigen como auténticas representaciones sociales, en cuyo caso, deben reflejar, de la forma más proporcional posible, la pluriculturalidad que caracteriza a la Nación Mexicana.

En ese sentido, no se trata de que determinadas demarcaciones tengan más de un representante, sino que la incorporación de las diputaciones indígenas en la vía plurinominal obedece más a una razón igualitaria, tendente a equilibrar la representación política de los grupos y comunidades indígenas, las que han sido históricamente segregadas, con independencia de la vía por la que fueron postulados y accedieron al desempeño del poder público.

Además, debe verse que la representación popular que implica la conformación pluricultural de la Cámara de Diputados no puede verse de manera sesgada ni dividirse, en este caso, en una especie de cotos de poder que terminarían por mantener la seria y grave subrepresentación que han padecido las

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

personas que conforman las comunidades originarias a que se refiere el artículo 2 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, debe destacar que esta Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que la perspectiva poblacional no es el único factor que puede servir de base para construir una acción compensatoria, por lo que resulta válido, en este caso, adoptar el criterio lingüista, sobre la base que el idioma originario constituye un elemento de identidad indígena, de ahí que resultare racional que la responsable se basara, además, en esa característica de las personas identificadas como indígenas.

Además, resulta claro que no le asiste razón al recurrente cuando afirma que la población indígena encuentra representación paritaria con la postulación de candidaturas de MR, pues como la propia autoridad responsable lo precisó, para ello sería necesario que existieran ciento ocho curules ocupadas por miembros de dichas comunidades, cuestión que el recurrente no controvierte.

Las razones expuestas en párrafos precedentes sirven de base para señalar que también es **infundado** el planteamiento del recurrente, en cuanto alega la supuesta incongruencia interna por diversidad de criterios para sustentar las medidas afirmativas, ya que, como se sostuvo, existe la posibilidad de que las autoridades sustenten ese tipo de determinaciones en posturas válidamente aceptadas, y es el caso que el recurrente no alega la invalidez de los criterios asumidos, o no al menos por razones concretas dirigidas a ponerlos en entredicho.



Además, el recurrente parte de una premisa inexacta, porque inadvierte que, en todo momento, el criterio poblacional se mantuvo presente al momento de diseñar la medida controvertida, sólo que, como quedó evidenciado en el acuerdo controvertido, hay demarcaciones con mayor o menor densidad poblacional, lo que sirve de base para otorgarles el calificativo de indígenas a aquellos que cuentan con una conformación igual o mayor al 40% de personas pertenecientes a dichos grupos sociales.

Sin embargo, de lo que se trata la medida afirmativa no es solo de dotarles representantes populares a esos distritos con población preponderantemente indígena, sino de brindar representación legislativa a todos los grupos sociales identificados como pueblos originarios, finalidad que se logra en mayor medida mediante la postulación de candidaturas por la vía plurinominal, siendo razonable que se busque asignar un mayor número de espacios legislativos en aquellas circunscripciones en los que hay mayor concentración poblacional y, en esa misma lógica, menos espacios en donde la población indígena representa, en promedio, menor presencia.

De igual forma se confunde la parte recurrente cuando afirma que el CGINE destinó espacios de candidaturas en circunscripciones en las cuales no hay comunidades o poblaciones indígenas, pues lo que sostuvo la responsable es que hay poca presencia, y que ningún conglomerado es lo suficientemente mayoritario como para alcanzar el porcentaje

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

necesario para obtener la denominación de distrito indígena, de ahí que este alegato también resulte **infundado**.

Por otra parte, deviene **inoperante** el alegato consistente en la indebida motivación por aplicación del criterio sustentado en el SUP-RAP-71/2016, pues aun cuando ello sea cierto, sería insuficiente para derrotar el mandamiento cuestionado, dado que subsisten el resto de las razones que hasta aquí se han validado, para mantener la medida afirmativa en la conformación de listas plurinominales de candidaturas a diputaciones federales, pues la presunción de mérito solo le alcanzaría para suprimir ese factor, pero no para demostrar la ilicitud de la medida en la parte que intenta controvertirla.

También resulta **inoperante** el alegato relativo a la supuesta transgresión del principio de gradualidad, pues ya se dijo en este fallo que la medida es progresiva sin que se haya llegado a la meta deseada, además de que el recurrente no justifica cómo es que, desde su perspectiva, debió llevarse a cabo la transición gradual, como para contrastarla con la tomada por la responsable, como tampoco señala cómo es que debe armonizarse la acción afirmativa con el principio de autodeterminación, aspecto que también ya fue abordado en esta ejecutoria.

5.4.6. Incremento en la postulación de candidaturas indígenas a veintidós distritos uninominales, así como en las listas de RP. En otra parte, son **infundadas** las alegaciones del PT sintetizadas en el inciso b) del apartado 5.2.4 de esta ejecutoria vinculados con el tema indicado al rubro.



Esto es así, porque contrario a lo que alega, la responsable sí llevó a cabo un análisis tendente a sustentar su medida afirmativa, y aunque si bien no fue histórico, sí se basó en cifras que develan el porcentaje del Pueblo mexicano que representan las comunidades indígenas y, en contraste, la patente subrepresentación de dichos grupos en el órgano parlamentario que nos ocupa.

En tal sentido, como ya se dijo en el fallo, la medida constituye una manifestación del principio de progresividad, porque es tendente a continuar el avance constante hacia un nivel de representatividad de las comunidades indígenas que sea acorde con el sector que representan dentro del conglomerado social mexicano, es decir, el 21.5%.

En ese sentido, el factor lingüista se utilizó sólo como una manifestación propia de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y una característica de las personas que se auto adscriben como indígenas, pues se refiere a un porcentaje de personas, pertenecientes a ese sector, que domina al menos una lengua indígena; esto, sólo para contrastar ese subsector frente a la representatividad legislativa con que han contado históricamente, y evidenciar, aún así, el desfase proporcional que motivó el incremento de la acción afirmativa, la cual, si bien es cierto, ha ido en aumento, sigue siendo insuficiente para llegar a un plano igualitario.

De igual forma, la invocación que se hizo al precedente SUP-RAP-71/2016 fue de forma adicional y sólo para motivar la

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

decisión, de ahí que aún en el supuesto no concedido de que se prescindiera de ella, la medida cuestionada seguiría teniendo un razonamiento acorde con lo dispuesto por la CPEUM y las leyes en cuanto a garantizar la inexistencia de factores que minen la igualdad y la no discriminación en todos los ámbitos de la vida pública, máxime que, en este caso, se trata de un órgano legislativo que representa al Pueblo de México, el cual, como la propia Carta Magna lo reconoce, es de índole pluricultural por lo que, en la medida de lo posible, debe procurarse una integración representativa de cada sector.

Por otra parte, se estima que el recurrente parte de una premisa inexacta al suponer que a partir del criterio lingüista debió calcularse el número de diputaciones de RP proporcional que se contemplan en el acuerdo controvertido, pues como ya se dijo, fue solo un factor utilizado para reflejar la disparidad entre población indígena que cuenta con esa característica, y las máximas cifras representativas en el órgano legislativo.

De hecho, las acciones y medidas compensatorias, como la que en el caso se asumió, son tendentes a erradicar los factores que han redundado en que histórica, cultural o políticamente se haya colocado a ciertos grupos sociales en una posición desventajosa, a partir de las categorías sospechosas listadas de forma enunciativa pero no limitativa en el artículo 1 de la CPEUM, principio de optimización que debe garantizarse plenamente atendiendo al fin legítimo que se pretende, y si bien es cierto que no se puede acotar la voluntad ciudadana en cuanto a orientar el sentido de su voto, la única forma de



alcanzar la conformación equilibrada de las autoridades a partir de las perspectivas pluricultural y paritaria, es mediante las estrategias como las que ahora se combaten, pues con ello se incrementa la oferta de candidaturas provenientes de los sectores tradicionalmente desplazados e invisibilizados, sin afectar en gran medida las libertades de que gozan tanto la ciudadanía como los PP y COA que postularán las candidaturas correspondientes.

5.4.7. Digitalización del expediente. En otra parte, es **infundado** el alegato del PT en relación con el registro digitalizado del expediente de las candidaturas, agravio sintetizado con el inciso d), del apartado 5.2.4.

El calificativo deriva de que, a juicio de esta Sala Superior, si bien la obligación de aprobar el registro de las candidaturas le corresponde al INE, como bien lo señala el actor, lo cierto es que el registro y la postulación de aquellas, corresponde a los PP, pues son ellos a quienes corresponde ingresar los datos y demás pormenores de sus postulaciones, en el Sistema Nacional de Registro de Candidaturas.

En efecto, tal como se dice en el acuerdo combatido, el SNR es una herramienta que permite al INE conocer oportunamente la información vinculada con las precandidaturas, candidaturas, aspirantes y candidaturas independientes, lo que, además, posibilita el acceso al Sistema Integral de Fiscalización.

En relación con el SNR, el Reglamento de Elecciones del INE contiene la obligación de llevar a cabo el registro de las

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

candidaturas en ese sistema, en un plazo que no exceda la fecha límite para la presentación de las solicitudes de registro, sin dejar de lado que el propio reglamento, en uno de sus anexos, pormenoriza las características y documentación que debe acompañarse al registro, como es el formulario que contiene, entre otros datos, la firma de aceptación para recibir notificaciones electrónicas y el informe sobre la capacidad económica de las candidaturas.

Fue así que, en relación con la decisión impugnada, se razonó que a fin de contener toda la información relativa al registro de candidaturas en el sistema de cómputo, y con la finalidad de llevar a cabo un trámite más eficiente en la formulación de requerimientos y el desahogo de los mismos, se consideró necesario que los PP adjuntaren el expediente completo digitalizado de cada una de sus candidaturas, previo a su presentación física ante la autoridad, a efecto de que los postulantes cuenten con ella para su cotejo y puedan constatar que está completa.

Esto no desplaza la entrega del expediente físico en original, lo que se considera indispensable para corroborar la firma autógrafa en los documentos que por su naturaleza así lo requieren, aunque se razonó que la carga digitalizada de la información en el SNR era necesaria para que tanto el CGINE como los Consejos Distritales cuenten con la información para la aprobación del registro y constatar los requisitos de elegibilidad antes de la entrega de la constancia respectiva, más cuando los PP y COA, históricamente, han optado en su mayoría por el registro supletorio de sus candidaturas ante el



CGINE, lo que implica la remisión física de los expedientes a los Consejos Distritales por mensajería.

Finalmente, se sostuvo que en términos de lo establecido por la Junta General Ejecutiva en el acuerdo INE/JGE34/2020, por el cual se aprobaron medidas preventivas y de actuación por la pandemia del COVID-19, es que resulta indispensable contar con la documentación descrita a través del referido sistema.

Como se ve, la responsable expuso razones de las cuales, algunas de ellas, encuentran asidero jurídico, como es el caso de lo dispuesto en el Reglamento de Elecciones del INE. Otras cuantas derivan de las medidas extraordinarias tomadas por el INE ante la pandemia por la que atraviesa el país, derivada del virus SARS-COV2 COVID19.

Pero sobre todo, expuso razones tendentes a expresar una medida razonable inherente al avance tecnológico y a la sistematización de la información, que permita eficientizar los procesos en que se involucra no solo la propia autoridad responsable, sino también los PP, pues les permite contar con la información completa, almacenada en el sistema, en una medida complementaria a la obligación que tienen los PP postulantes para ingresar la información de sus precandidaturas y candidaturas.

Además, con ello se pondera el derecho a la salud, al evitar poner en riesgo tanto al personal de los PP, tanto como al del funcionariado del INE, pues eficientiza los procesos privilegiando las labores *in situ* desde la ubicación que opte el

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

sujeto obligado, en este caso, el PP.

De ahí que aún cuando la medida carezca de un fundamento legal concreto, ello por sí mismo no la torna ilícita, pues las razones expuestas por la responsable para dar sustento a la decisión, dimanar de aspectos jurídicos previamente establecidos en la normatividad del INE, y se instituyen con la finalidad de facilitar la operación que representa el registro de las candidaturas, lo que en el medio de una pandemia, representa un esfuerzo adicional, dirigido a evitar un rebrote en los contagios, así como la puesta en riesgo de las personas involucradas, reduciendo al mínimo el contacto entre ellas.

Por las razones expuestas es que, a juicio de esta Sala Superior, el agravio deviene **infundado**.

5.4.8. Registro en el sistema “¡CANDIDATAS Y CANDIDATOS, CONÓCELES!” de la situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria en que se encuentran las candidaturas postuladas.

Por otra parte, también devienen **infundados** los planteamientos del PT en relación con el sistema en comento.

Lo anterior es así, porque el recurrente parte de una premisa inexacta al sostener que se pone en riesgo la información sensible de las personas, pues pasa por alto que la responsable, en el acuerdo controvertido, expuso que la publicación de la información en lo individual, será puesta a consideración de cada una de las candidaturas registradas que se encuentren en ese supuesto, aunado a que la información será utilizada únicamente con fines estadísticos.



También pasa por alto el recurrente que para la implementación de esta plataforma, el CGINE mandató la conformación de un grupo de trabajo multidisciplinario, compuesto por las Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación, con la opinión técnica de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, las que formularán los lineamientos que especifiquen el procedimiento y el cuestionario sobre las distintas condiciones de vulnerabilidad que los PP habrán de registrar en el sistema.

De ahí que, lo infundado del agravio, deriva de que la información sensible será tratada conforme lo mandata la legislación de la materia. En todo caso, los planteamientos están dirigidos a controvertir una cuestión hipotética y abstracta, de ahí que, si en lo futuro, sucediera alguna violación en el sentido en que lo alega, quedará a la potestad de quienes resulten afectados hacer valer sus derechos en la vía e instancias que correspondan.

Por otra parte, el agravio deviene **inoperante** por cuanto ve a la supuesta imposición de una carga adicional que resulta excesiva, porque el PP omite precisar cómo es que le afecta la previsión en comento.

Por otra parte, no debe perderse de vista que en este mismo fallo, esta Sala Superior mandató al CGINE la implementación de una acción afirmativa dirigida a compensar la situación de desventaja en que se encuentran las personas con

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

discapacidad, en relación con el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En ella, se conminó a dicha autoridad a que tome en cuenta los avances que la puesta en marcha de dicha medida represente, para lo cual, indudablemente, la instauración de la plataforma informática que aquí se analiza, servirá en gran medida para evaluar el éxito que tenga la medida afirmativa que se llegue a implementar al respecto.

5.4.9. Agravios del PAN. En este apartado, se analizarán los agravios del PP en comento, específicamente aquellos que no han sido tratados o abordados en otras partes de la ejecutoria, y por lo cual ya han quedado subsumidos en dichas consideraciones.

En relación con el agravio concretizado en el inciso a) del apartado 5.2.5 de esta ejecutoria, de título *la acción afirmativa indígena viola diversos principios constitucionales y legales*, se considera inoperante e infundado.

Son **inoperantes** los argumentos tendentes a evidenciar la presunta violación al principio de reserva de ley, y a cualquier violación vinculada con la supuesta falta de fundamento y distorsión de los sistemas electorales con motivo del establecimiento de las medidas afirmativas en favor de las personas, grupos y comunidades indígenas, así como para favorecer y garantizar la representatividad de las mujeres en la Cámara de Diputados.



Lo anterior es así, pues dichas temáticas ya fueron atendidas en esta ejecutoria, y todas ellas se calificaron de infundadas e inoperantes, según cada caso, sin que se advierta que el PAN introduzca argumentos diversos que el resto de los recurrentes, que ameriten un análisis pormenorizado de los mismos.

Por otra parte, **no le asiste la razón** cuando afirma que el CGINE se instituyó como un ente garante para la compensación de adeudos históricos de la Nación con los grupos en situación de vulnerabilidad, pues pierde de vista que, como PP tiene el deber y la obligación de postular candidaturas conforme lo mandata la CPEUM desde una perspectiva integral, por lo que, en todo caso, el PAN, como cualquier otro PP, están obligados a observar, en todos sus ámbitos, el principio de igualdad, lo que conlleva a no ejecutar acción alguna que sea discriminatoria de personas o grupos, mucho menos aquellos que históricamente han sido colocados en situaciones desventajosas.

También pierde de vista que, como entes de interés público, los PP se instituyen como garantes de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales, por lo que, desde esa encomienda constitucional, es su deber vigilar la debida aplicación de las normas que conforman el Estado de Derecho Mexicano, así como el acatamiento de éstas por parte de las autoridades electorales, mismas a las que los propios PP deben sujetar su actuación.

Tampoco se restringen los derechos humanos de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en la

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

medida que constituyen una porción importante de la población mexicana, y sin duda, representan un porcentaje relevante de ciudadanas y ciudadanos que, sin duda, podrán postularse a los cargos de elección popular que el INE dispuso en el acuerdo combatido, a través del PP que determinen, lo que elimina la posibilidad de que se vean conminados o vinculados a la aceptación de un cargo público de elección popular.

Aunado a que, las personas indígenas en ejercicio de su derecho de ser votadas están en total libertad de decidir el PP por el cual quieran ser postuladas a una candidatura.

Además de que, adversamente a lo referido por el PP recurrente, el hecho de que haya congresos que son paritarios no desvirtúa las medidas para la paridad, puesto que es un principio constitucional que debe cumplirse en todo momento por los institutos políticos, que no se encuentra sujeto a su discrecionalidad al tratarse de un mandato constitucional.

Asimismo, se debe tener presente que, en todo caso, el hecho de que se haya dado apenas la primera integración paritaria en la Cámara de Diputados debe llevar a compensar con más mujeres las siguientes integraciones, dada la subrepresentación de mujeres desde 1953 (mil novecientos cincuenta y tres), al preverse el derecho al sufragio para aquellas en la CPEUM.

Tampoco le asiste la razón cuando alega la supuesta incongruencia derivada del uso de las dos categorías de



autoadscripción, pues no hay tal disparidad de criterios, ya que se usaron para finalidades distintas, pues mientras que la autoadscripción es suficiente para expresar la conciencia de su identidad indígena, criterio fundamental para determinar a quienes se aplicarán las disposiciones sobre pueblos indígenas, en tanto que la identidad calificada se usará para autentificar la calidad de dichas candidaturas, como integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, de ahí que su alegato sea **infundado**.

Por otra parte, deviene **inatendible** lo relacionado con la supuesta encuesta a las y los integrantes actuales de la Cámara de Diputados, pues ello, en todo caso, no sirve de base para evaluar la viabilidad jurídica de la medida, en tanto que ésta se aplicará en el PEF en curso, y no tendrá efectos retroactivos en relación con las personas que se desempeñan como legisladoras.

Además, la subrepresentación se construyó no solo por la conformación actual de la Cámara, sino por una revisión histórica de varias legislaturas, en la que se evidenció el de por sí bajísimo índice representativo de la población indígena nacional.

Por otra parte, deviene **infundada** la supuesta transgresión al principio de certeza y violación a lo dispuesto en la parte final del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, pues como se sostuvo al resolver el SUP-RAP-726/2017, la emisión de acuerdos como el ahora controvertido constituye una instrumentación accesoria y temporal, tendente a modular determinadas cuestiones

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

inherentes a la postulación de las candidaturas, sin que ello represente de forma alguna, una modificación legal fundamental, ni afecta en medida alguna el principio de autoorganización de los PP, ni por consecuencia, tampoco transgrede el principio de certeza.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis LXXVIII/2016, de rubro **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.**

Criterio que, si bien alude a cuestiones de paridad de género, lo cierto es que también resulta aplicable a los temas de discapacidad, de ahí que, adversamente a lo referido por el PP recurrente, el acuerdo controvertido no contraviene el principio de certeza.

Tampoco tiene razón el apelante cuando alega la supuesta violación a la autodeterminación partidista por la acción afirmativa indígena con paridad de género, pues además de todo lo expuesto a lo largo de esta ejecutoria sobre los temas en comento, pierde de vista que los principios que se pretenden tutelar con las medidas afirmativas, son ejes transversales que deben impregnar toda decisión de las autoridades, y conllevan el respeto absoluto al principio de igualdad en cualquiera de sus manifestaciones, en cuanto se busca evitar cualquier tipo de discriminación basada en cualquiera de las categorías sospechosas a que se ha aludido en este fallo.

Finalmente, deviene **inoperante** el alegato por el que sostiene



una supuesta invasión de esferas competenciales, pues ya se dijo en esta ejecutoria que la emisión de las medidas afirmativas no incide en el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica. Además, es inexacto que las medidas afirmativas generen desequilibrio, pues van dirigidas a compensar el estado de segregación en que han sido confinados ciertos grupos a partir de convicciones que, desde una perspectiva cultural social y política, les genera una situación de vulnerabilidad, lo que hace necesaria la intervención del Estado mediante este tipo de acciones para colocarles en un plano de igualdad de derechos.

5.4.10. Agravios del PES. Dado que el PES plantea agravios tendentes a evidenciar aspectos que ya fueron atendidos en esta ejecutoria, sus planteamientos devienen **inoperantes**.

También merece tal calificativo el alegato dirigido a evidenciar la supuesta retracción de la ley, pues como ya se dijo, la emisión de acciones afirmativas no constituye un acto legislativo propiamente dicho, sino la emisión de medidas temporales encaminadas a reparar una violación o transgresión a un principio, y a establecer las condiciones necesarias para el goce pleno de los derechos inherentes a las personas afectadas con la conducta que se busca erradicar.

SEXTA. Efectos. En mérito de lo expuesto en el considerando anterior, esta Sala Superior determina:

- a) **Modificar** el acuerdo impugnado, para el efecto de que el CGINE delimite los veintiún distritos uninominales electorales

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

en los que habrán de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, en relación con la acción afirmativa indígena, en términos y para los efectos precisados en el apartado 5.4.2. de este fallo;

- b) Al ser fundada la omisión alegada por el ciudadano actor, lo conducente será ordenar al CGINE que, de inmediato, lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el actual PEF, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los PP o los COA podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad; esto, en términos y para los efectos precisados en el apartado 5.4.1.3 de esta ejecutoria.

- c) Además de lo anterior, se vincula al CGINE para que determine los grupos que ameritan contar con una representación legislativa para que, de inmediato, diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA, según lo precisado en la parte final del apartado 5.4.1.3. de esta sentencia.



En relación con este apartado, así como con el anterior, se mandata al CGINE que la inclusión de las acciones afirmativas en comento debe hacerse en observancia plena del principio de paridad de género, el cual debe incorporarse como un eje transversal que rijá para todos los efectos conducente en cualquiera de las medidas tendentes a lograr la igualdad sustantiva de las personas, grupos o comunidades correspondientes, esto es, las personas con discapacidad y las que el propio CGINE determine incorporar en atención a lo determinado en esta sentencia.

- d) Además, se da vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incluyan o incorporen a esos grupos sociales en los órganos de representación política.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo que disponen los artículos 22, 25, 47 y 84 de la Ley de Medios, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumulan los medios de impugnación en los términos y para los efectos precisados en la consideración tercera de este fallo.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

SEGUNDO. Se modifica el acuerdo controvertido, en términos de lo precisado en el considerando final de esta sentencia.

TERCERO. Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en la parte final de este fallo.

CUARTO. Se da vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, según lo expuesto en el último apartado de la presente ejecutoria.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado José Luis Vargas Valdez, y con la ausencia de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado Presidente

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 30/12/2020 09:18:58 p. m.

Hash: wPVY9czkd2UTo1uAdH9IfCHNwQL4qJVA98sUtmqlq6w=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 31/12/2020 11:01:21 a. m.

Hash: oAwQwpKO3i6r7arfsaKy82AWoBQq79EWBW6s98JNTPE=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 30/12/2020 09:45:00 p. m.

Hash: WVgXAUvkBLcBRmFabERxnZHse9eaiYKNb/NC9KbdbWA=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 30/12/2020 10:25:36 p. m.

Hash: d7FZxixbrzWDmX/U0YuVp3HI7dn6brEee+/AiJfDVTU=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 30/12/2020 09:44:43 p. m.

Hash: waoehPCwTQptx4Rrz6cMLbeTZF5YEazAHmaxScZUqH0=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Carlos Vargas Baca

Fecha de Firma: 30/12/2020 08:57:44 p. m.

Hash: zQ3ZKkAQasJZZTKOIEnigubDsx4OLvzs8kwVxEWlmwM=



VOTO CONCURRENTENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS.

- 1 Con el debido respeto a las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito emitir el presente voto concurrente, en razón de que si bien comparto el sentido de la sentencia, me aparto de las consideraciones relativas a la interpretación del párrafo 2, del artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que fue aprobada por la mayoría.

A. Antecedentes del caso.

- 2 En el presente asunto, el Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG572/2020, mediante el cual emitió *“los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021”*.
- 3 Entre otras cuestiones, en el referido acuerdo la autoridad administrativa electoral nacional, incrementó la acción afirmativa en materia indígena determinada en el año dos mil diecisiete por este órgano jurisdiccional al resolver los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, para establecer que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar que en el presente proceso electoral federal postulen fórmulas de candidatos que se autoadscriban indígenas en por lo menos veintiuno de los veintiocho distritos federales electorales con población mayoritariamente originaria.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

- 4 Asimismo, consideró necesario ampliar el alcance de estas medidas positivas en favor de las personas indígenas, de manera que se justificó la inclusión de una cuota mínima de representación indígena en las candidaturas a las diputaciones de representación proporcional, a efecto de asegurar que nueve candidaturas, distribuidas entre las listas de las cinco circunscripciones electorales, ocuparan uno de los primeros diez lugares de cada lista, según la proporción que a continuación se indica:

1 ^{ra} circunscripción Guadalajara	2 ^{da} circunscripción Monterrey	3 ^{ra} circunscripción Xalapa	4 ^{ta} circunscripción Ciudad de México	5 ^{ta} circunscripción Toluca
1 fórmula	1 fórmula	4 fórmulas	2 fórmulas	1 fórmula

- 5 Por otro lado, en atención a lo dispuesto en el párrafo 2, del artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, implementó una medida para garantizar que, en tres de las cinco listas de representación proporcional que cada partido político postule, el primer lugar de las fórmulas de candidaturas deberá ser integrada por personas del género femenino.
- 6 Finalmente, derivado de la situación sanitaria por la que atraviesa el país, consideró adecuado generar un mecanismo para que, además de la entrega física de los expedientes que deben acompañar a la solicitud de registro de las candidaturas, los partidos políticos deban acceder a un sistema de registro electrónico y remitir una copia de cada expediente.
- 7 En contra de las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral, los partidos recurrentes⁹⁷ interpusieron diversos recursos de apelación, esencialmente, por considerar que:
- a. La decisión de la responsable excede su facultad reglamentaria, que vulnera el principio de reserva de ley, al establecer

⁹⁷ El acuerdo del INE fue controvertido ante esta Sala Superior por los partidos, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario.



requisitos y categorías más allá de los dispuestos en la legislación aplicable.

- b. La acción afirmativa indígena afecta el derecho a ser votadas de las personas que radican en los distritos en los que se implementarían las acciones y que no pertenecen a estas comunidades.
 - c. La representación indígena se encuentra garantizada con las cuotas de mayoría relativa previamente determinadas, por lo que incluir la obligación de postularlos en candidaturas de representación proporcional implica una doble carga para los partidos.
 - d. Se transgrede la autoorganización y autodeterminación de los partidos al determinar qué género encabezará tres de las cinco listas de representación proporcional.
 - e. Imponer a los partidos obligaciones en la forma de postular sus candidaturas, implica una intromisión indebida en la vida interna de los partidos políticos, que vulnera el principio de certeza al equipararse a una reforma trascendental.
 - f. Es indebido que se imponga a los partidos la carga de digitalizar los expedientes de sus candidaturas y adjuntarlos en el Sistema Nacional de Registro.
- 8 Por otro lado, el actor en el juicio ciudadano acude ante esta Sala Superior para controvertir que el organismo constitucional autónomo fue omiso en incorporar a las personas con discapacidad al aprobar las medidas afirmativas, a fin de garantizar su derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

B. Consideraciones de la mayoría.

- 9 Ahora bien, esta Sala Superior consideró infundados los planteamientos de los partidos recurrentes, al sostener que no existe

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

un principio de reserva de ley que establezca que sólo la autoridad legislativa cuenta con facultades para determinar una cuota de candidaturas a favor de un determinado grupo vulnerable (indígenas), por lo que resultaba acertado que el Instituto Nacional Electoral implementara acciones en materia indígena.

- 10 Por lo anterior, fue adecuado que la responsable ampliara de trece a veintiuno el número de distritos con población preponderantemente indígena en los que los partidos estarán obligados a postular fórmulas de candidaturas integradas por personas originarias, pues con tal acción se garantiza su inclusión en espacios de representación política.
- 11 A su vez, se determinó que también se encontraba ajustado a derecho el deber de los institutos políticos de registrar dentro los primeros diez lugares de las cinco listas de representación proporcional, un total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas, al estimar que con dicha medida se busca disminuir los niveles de subrepresentación a los que se enfrentan estas comunidades, lo que evidentemente les permitirá contar con una mayor representación en los espacios políticos de decisión.
- 12 De igual manera, se consideró adecuado vincular al Instituto Nacional Electoral para que lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para garantizar el acceso, no sólo de las personas con discapacidad, sino de más de un grupo en situación de vulnerabilidad, al advertir que se trata de grupos históricamente discriminados, a los cuales deben otorgarse garantías para lograr la inclusión de sus representantes en el parlamento.
- 13 Finalmente, se razonó que el acuerdo impugnado no transgredió el principio de reserva de ley en relación con el artículo 234, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque el Instituto Nacional Electoral está facultado para establecer



medidas o acciones afirmativas tendentes a materializar los principios vinculados con la igualdad y la no discriminación, entre los cuales se encuentran la paridad y el garantizar el acceso al ejercicio del poder público.

- 14 En ese sentido, se sostuvo que la facultad reglamentaria de la autoridad responsable se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos, los cuales son de carácter general, siempre y cuando se ejerza dentro de los parámetros establecidos en la Constitución Federal.
- 15 A partir de lo anterior, se señaló que debido a las recientes reformas constitucionales y legales en materia de paridad de género, ciudadanos, autoridades y partidos políticos se encuentran vinculados a observar, entre otras cosas, la postulación igualitaria de candidaturas y la representación política en igualdad de circunstancias.
- 16 De esta forma, la postura mayoritaria sostuvo que al establecer una medida temporal y transitoria para asegurar que en el presente proceso electoral federal, **tres de las cinco listas de candidaturas a las diputaciones federales de representación proporcional** estén encabezadas por mujeres, el Instituto Nacional Electoral no rebasó su facultad reglamentaria.
- 17 Por el contrario, se señaló que tal determinación fue correcta, en tanto se limitó a modular el contenido del numeral 2, del artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de garantizar que un mayor número de mujeres accedan a diputaciones federales, lo que constituyó una interpretación con perspectiva de género, cuya finalidad consiste en revertir una desigualdad estructural e histórica que permitirá una mayor participación política de las mujeres.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

C. Razones del disenso.

- 18 Como lo señalé al inicio del presente voto, si bien acompaño el sentido de la resolución aprobada por esta Sala Superior, no comparto que en la sentencia se haya confirmado la implementación de la medida afirmativa propuesta por el Instituto Nacional Electoral, por la que determinó el género con el que los partidos políticos deberán iniciar el registro de las fórmulas de candidaturas para las listas de las circunscripciones plurinominales.
- 19 De forma previa considero imprescindible exponer que la posición que particularmente he sostenido por cuanto al desarrollo del principio de paridad en la postulación y acceso a cargos de elección popular ha sido la de incentivar las directrices legislativas y las acciones afirmativas implementadas por la autoridad dirigidas a combatir las situaciones de desventaja fácticas a las que han estado expuestas las mujeres en el acceso a las funciones públicas.
- 20 En efecto, en diversas ejecutorias emitidas en múltiples asuntos, mi voto se ha emitido en el sentido de proteger el referido principio de paridad frente a actos de autoridad y partidos políticos dirigidos a hacerlo nugatorio, aun y antes de la reforma en materia de paridad realizada el pasado trece de abril del año que transcurre.
- 21 Ejemplo de ello, al resolver los recursos de reconsideración con clave SUP-REC-1195/2017 y acumulado, me pronuncié por confirmar la constitucionalidad de la facultad del Instituto Electoral de Nayarit de realizar ajustes a las candidaturas para poder materializar el principio de paridad; en tanto que, al resolver el recurso de reconsideración de expediente SUP-REC-825/2016, de igual forma mi postura fue la de confirmar el acuerdo del autoridad electoral administrativa de Veracruz, por el que se determinó implementar reglas de alternancia y homogeneidad en las fórmulas.



- 22 De esta forma, aun y cuando me he inclinado por la emisión de sentencias que garanticen en la mayor medida de lo posible el principio de paridad en la postulación de las candidaturas a cargos de elección popular, es mi convicción que las medidas afirmativas por razón de género no deben ser establecidas a priori y al margen del contexto histórico, político-social y cultural, sino que corresponde al Poder Legislativo construir modelos que tutelen y aseguren la participación de las mujeres en la vida democrática del país para efecto de revertir los obstáculos que lo dificulte e impidan.
- 23 Esto es, antes de instrumentar acciones para promover la participación de las mujeres en el ámbito político electoral federal, es necesario primero poner en práctica las medidas adoptadas por el legislador y solo en caso de comprobar que no se alcanzó el objetivo de integrar autoridades de forma paritaria, entonces resultará razonable la implementación de medidas correspondientes para lograr la efectiva participación y representatividad de las mujeres para integrar una de las cámaras del Congreso de la Unión, pero siempre, conforme al modelo adoptado por el Constituyente y el legislador federal.
- 24 De esa misma forma, lo sostuve en el voto particular que emití en la sentencia dictada en los expedientes SUP-RAP-116/2020, en el sentido de que resultaba procedente solo vincular a los partidos políticos nacionales a hacer efectivo el principio de paridad en la postulación de candidaturas a las gubernaturas de diferentes procesos electorales locales, dado que la Sala Superior carece de sustento jurídico para reglar en esa materia y está obligada en observar el mandato constitucional de que sean los órganos legislativos en los estados las que emitieran esas determinaciones.
- 25 En razón de ello, y conforme a lo que expongo a continuación es que me aparto de la determinación de confirmar la medida implementada por el Instituto Nacional Electoral respecto del género que debe

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

encabezar tres de las cinco listas que deben registrar los partidos bajo el principio de representación proporcional en el proceso electoral federal que actualmente transcurre.

- 26 De ahí que, en el presente asunto, consideró que debía modificarse el acuerdo controvertido para el efecto de revocar la medida de exigir a los partidos a postular mujeres en tres de las cinco fórmulas que encabezan sus listas de representación proporcional.
- 27 Esto último es así, porque desde el pasado proceso electoral federal, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG508/2017 relativos a los *criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018*, en el que se previó la siguiente acción afirmativa sobre las listas de representación proporcional:

“[...]”

DÉCIMO OCTAVO. En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Para el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

Para el caso de **diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género**”.

- 28 A partir de estos lineamientos, la autoridad administrativa electoral nacional impidió que ninguno de los partidos tuviera un sesgo evidente para un género al registrar sus listas de candidaturas por el principio



de representación proporcional; esto fue así, porque las listas quedaron de la siguiente manera⁹⁸:

Partido político	Listas inician con:	
	Hombre	Mujer
Partido Acción Nacional	3	2
Partido Revolucionario Institucional	3	2
Partido de la Revolución Democrática	2	3
Partido del Trabajo	3	2
Partido Verde Ecologista de México	3	2
Movimiento Ciudadano	2	3
Nueva Alianza	3	2
Morena	2	3
Encuentro Social	3	2

- 29 Esta medida sí tuvo un impacto positivo en la conformación de la Cámara de Diputados, porque el Instituto Nacional Electoral al realizar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional⁹⁹, **no tuvo la necesidad de realizar ajustes paritarios en la fase final de la asignación**, puesto que, con base en las listas registradas pudo incorporar 100 mujeres y 100 hombres.

Partido político	Listas inician con:	
	Hombre	Mujer
Partido Acción Nacional	21	20
Partido Revolucionario Institucional	19	19
Partido de la Revolución Democrática	6	6
Partido del Trabajo	2	1
Partido Verde Ecologista de México	6	5
Movimiento Ciudadano	4	6
Morena	42	43
TOTAL	100	100

- 30 La efectividad de esta medida afirmativa fue tal que el Poder Legislativo decidió incorporarla al paquete de modificaciones, dentro del Decreto, publicado el trece de abril de la presente anualidad en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual se reformó diversas disposiciones legales que, entre otros temas, abordan el principio de paridad.
- 31 Dichas reformas legales en el plano federal fijan reglas en materia paritaria que repercuten en los procesos electorales federal y locales

⁹⁸ Instituto Nacional Electora, *Memoria Proceso Electoral Federal 2017-2018*, México, 2019, p.257.

⁹⁹ Véase el Acuerdo INE/CG181/2018.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

en la integración de autoridades electas popularmente, como se advierte de los preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los que destaca el siguiente:

Artículo 234.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.

2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo.

32 De lo trasunto, se puede advertir que el legislador federal implementó como una acción positiva paritaria la regla consistente en que las listas de candidatos que registren los partidos bajo el principio de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

33 Ahora bien, resulta importante señalar que esta Sala Superior ha señalado que, a partir de lo establecido en el artículo 41, tercer párrafo de la Base, de la Constitución Federal, nuestro sistema electoral garantiza el derecho de los partidos políticos a la libre determinación y autoorganización, lo que en principio importa el reconocimiento a su autonomía e independencia frente a los órganos de Estado¹⁰⁰.

34 Ello, porque los partidos políticos como entes de interés público deben estar en aptitud de conducir o regular sus actos conforme a las normas que se han dado como organización, en la medida que al ser entes de interés público que tienen por objeto posibilitar la participación política

¹⁰⁰ Al resolver los juicios de la ciudadanía identificados como SUP-JDC-110/2019 y SUP-JDC-1139/2019.



de la ciudadanía y contribuir a la integración de la representación nacional mediante sus ideas y postulados.

- 35 De ahí que el constituyente y el legislador ordinario determinaron que los partidos políticos gozaran de libertad de autoorganización y autodeterminación, entre otras cuestiones, para establecer los procedimientos y requisitos para la postulación de candidaturas para cargos públicos de elección popular —*artículos 23 y 34, de la Ley General de Partidos Políticos*—.
- 36 Por lo tanto, los principios de auto organización y autodeterminación implican que el derecho de los partidos para gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde a los principios de orden democrático y cumplan los objetivos que constitucionalmente tienen encomendados.
- 37 Es por ello que, a partir de la reforma en comento (de trece de abril de la presente anualidad), en la postulación de candidaturas de representación proporcional, los partidos están obligados a implementar medidas paritarias en la postulación de candidaturas, ante la exigencia legal de que en al menos dos de las cinco las listas de representación proporcional estén encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo, por lo que **resulta innecesaria la inclusión** de una medida similar en los lineamientos, al pretender que sean tres sean encabezadas por mujeres.
- 38 Esto es, al estar incluida una regla paritaria en la ley sustantiva electoral en la conformación por parte de los partidos políticos de las listas de representación proporcional y en respeto al principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos, se debe permitir que sean estos propios institutos políticos quienes determinen a cuál de los géneros le darán preferencia para encabezar la mayoría de las listas.

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

- 39 De este modo, considero que la reforma al artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en modo alguno establece que en su primera aplicación que el género femenino deba encabezar las listas de candidatos en tres de las cinco circunscripciones plurinominales que los partidos postularán en el actual proceso electoral.
- 40 Por lo tanto, en atención a la doctrina conocida como voluntad legislativa, lo cierto es que, si el legislador ordinario hubiese tenido la intención de que en el presente proceso electoral los partidos políticos encabezaran la mayoría de sus listas con personas del sexo femenino, así lo habría determinado en las disposiciones transitorias establecidas en la reforma al artículo 234 de la ley electoral, sin que tal situación se advierta del articulado en cuestión.
- 41 Lo anterior se corrobora a partir del contenido del régimen transitorio de la reforma en comento, en la que no se previó por parte del Congreso de la Unión alguna regla específica para la implementación del precepto legal de referencia, en el que se exigiera la implementación de medidas especiales para garantizar la participación de las mujeres en la integración del Congreso de la Unión.
- 42 Derivado de lo anterior, es mi convicción que la regla contenida en el mencionado artículo 234 debe interpretarse en el sentido de que en la conformación de las listas de los candidatos de representación proporcional que postularán los partidos políticos nacionales debe ser atendiendo al principio de paridad de género pero bajo las reglas y directrices dispuestas en la normativa interna de dichos institutos políticos, en armonía con los derechos de autoorganización y autodeterminación para la selección de candidaturas, así como en conformidad con el mismo precepto, de que de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas



por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo.

- 43 En este sentido, la determinación de medidas adicionales —*como la implementada por parte de la autoridad electoral administrativa*—, en mi opinión resulta invasiva de los principios de autoorganización y auto determinación de los partidos políticos, pues el principio de paridad se encontraba garantizado, en la medida que se exige la alternancia del género mayoritariamente postulado en las listas de representación proporcional en cada proceso electoral.
- 44 De ahí que, desde mi perspectiva, resultaba suficiente establecer una cuota mínima de registros, pues obligar a los partidos a que en el presente proceso electoral registren en tres de las cinco listas de candidaturas de representación proporcional listas encabezadas por mujeres genera una percepción artificiosa de equidad, en tanto que, en la realidad, si se obliga a TODOS los partidos a cubrir obligatoriamente con esa cuota, se estaría construyendo un déficit general en el próximo proceso electoral, pues a la vuelta de tres años, las 3 listas que cada partido postule serán encabezadas indefectiblemente por personas del género masculino.
- 45 Por otra parte, tampoco debe perderse de vista que la garantía de paridad en la integración del órgano parlamentario se da con independencia de que las listas sean encabezadas por hombres, toda vez que la paridad se garantiza en la integración del órgano se ve reforzada con los ajustes al momento de realizar la asignación correspondiente.
- 46 Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo y no necesariamente la elección de una persona en particular, pues ello comprometería algunos de los

SUP-RAP-121/2020 y acumulados

finos a los que están obligados los partidos, como es la paridad de género en la integración de los órganos legislativo.

- 47 En esa lógica, el Máximo Tribunal en el país ha determinado que, a fin de alcanzar la representación paritaria, al momento de asignar los espacios de representación proporcional, es posible realizar los ajustes necesarios a las listas de los partidos para favorecer al género subrepresentado¹⁰¹.
- 48 Desde mi perspectiva, esta determinación del Instituto Nacional Electoral resulta excesiva, pues constituye una invasión innecesaria en la vida interna de los partidos políticos, al pretender imponerles obligaciones que a todas luces van más allá de lo que señala el texto de la norma, situación que resulta contraria a los principios de autoorganización y autodeterminación que les son reconocidos en el artículo 41 constitucional, por lo que se debe dejar en libertad a los partidos para definir, según su estrategia interna, cual género encabezará la mayor cantidad de las listas, por sí mismo no afecta la finalidad perseguida por el artículo 234, párrafo 2 de la ley electoral.

D. Conclusión

- 49 Por tanto, es mi convicción que resultaban fundados los agravios planteados por los partidos políticos recurrentes en contra de la interpretación del artículo 234, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que debía dejarse sin efectos la medida implementada por el Instituto Nacional Electoral de exigir a los partidos postular a mujeres en tres de las cinco fórmulas que encabezan sus listas de representación proporcional.

¹⁰¹ Esto tiene sustento en la jurisprudencia del Pleno de la SCJN de número P/J 12/2019 y rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR”**



- 50 Tales son las consideraciones fundamentales en las que se sustenta mi concurrencia.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 30/12/2020 09:19:19 p. m.

Hash: i+ncoA5sacy0poWAPzN8yUtUOyzGfKMbFkg4S1XDPXE=