



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES  
DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SUP-JDC-556/2022 Y  
SUP-JDC-557/2022 ACUMULADOS

PARTE ACTORA: SAÚL ATANACIO  
ROQUE MORALES Y OTRAS PERSONAS

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, a veintidós de julio de dos mil veintidós.-----  
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 de veinte del mes y año en curso, dictada en el expediente indicado al rubro, por los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente al rubro indicado, siendo las trece horas con diez minutos del día en que se actúa, el suscrito actuario lo NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS** mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta sala superior. DOY FE. -----

ACTUARIO

JORGE FRANCISCO LÓPEZ RODRÍGUEZ



**Síntesis del Juicio SUP-JDC-556/2022 y acumulado**

**PROBLEMA JURÍDICO:** Esta Sala Superior debe determinar si: **1)** es posible ampliar la materia de la consulta instrumentada por el INE respecto de la autoadscripción calificada indígena, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular; **2)** es posible hacer extensiva la consulta a las personas y comunidades afromexicanas; y **3)** el diseño de la consulta cumple con los requisitos de ser informativo, culturalmente adecuado y de buena fe.

HECHOS

1. El 28 de agosto de 2021, la Sala Superior dictó sentencia en los Recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la que determinó, de entre otras cuestiones, que el INE debía emitir lineamientos que permitan verificar la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena.

2. El 17 de mayo de 2022, el Consejo General del INE aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular y su Protocolo.

3. El 31 de mayo de 2022, el Consejo General del INE aprobó la Convocatoria y los anexos correspondientes para la implementación de la consulta.

**PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA**

Diversas personas integrantes de varios pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos, así como una persona integrante del pueblo afromexicano de la comunidad de Cuajinicuilapa, Guerrero, se inconforman con los acuerdos del INE, porque:

1. La materia de la consulta se debe ampliar a las acciones afirmativas indígenas que han de implementarse en el futuro.
2. La consulta debió hacerse extensiva a las personas y comunidades afromexicanas.
3. Los plazos previstos para la realización de las etapas de la consulta no son suficientes.
4. El diseño de la consulta no es culturalmente apropiado ni es de buena fe.

Finalmente, se solicitó la adopción de medidas cautelares para que se suspenda la consulta hasta que se resuelva la controversia.

RESUELVE

**Razonamientos:**

Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos del INE, ya que:

1. La materia de la consulta fue determinada por la Sala Superior en los Recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, por lo que no es posible ampliarla a otros aspectos.
2. La consulta no vulnera los derechos de las personas y las comunidades afromexicanas, porque los requisitos de autoadscripción y ejercicio de sus derechos, son distintos a los pretendidos en la consulta.
3. Los plazos previstos por la autoridad para la implementación de las etapas de la consulta no generan, por sí mismos, una afectación a la parte actora.
4. El diseño de la consulta es culturalmente apropiado y de buena fe.

Por otra parte, se declara **improcedente** la solicitud de medidas cautelares y se **vincula** al Consejo General del INE a publicar las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos que formulen los pueblos y las comunidades indígenas y que deriven de la etapa consultiva, en el microsítio web correspondiente y a través de otros medios de comunicación culturalmente adecuados.

Se **confirman**, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos del INE.

Se **vincula** al Consejo General del INE a publicar en internet, las propuestas y sugerencias que formulen las personas y las comunidades consultadas en la etapa consultiva.



**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-556/2022 Y SUP-  
JDC-557/2022 ACUMULADOS

**PARTE ACTORA:** SAÚL ATANACIO ROQUE  
MORALES Y OTRAS PERSONAS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIAS:** OLIVIA Y. VALDEZ ZAMUDIO  
Y REGINA SANTINELLI VILLALOBOS

**COLABORARON:** ARES ISAÍ HERNÁNDEZ  
RAMÍREZ, ALBERTO DEQUINO REYES,  
ÁNGEL GARRIDO MASFORROL Y CLAUDIA  
ELIZABETH HERNÁNDEZ ZAPATA

Ciudad de México, a veinte de julio de dos mil veintidós

**Sentencia** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022 del Consejo General del INE mediante los cuales se aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular; así como la Convocatoria y sus anexos respectivos.

Asimismo, se **vincula** al Consejo General del INE a publicar las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos que formulen los pueblos y las comunidades indígenas y que deriven de la etapa consultiva, en el microsítio web que la propia autoridad ha previsto en la Convocatoria para la difusión y seguimiento de la consulta y a través de otros medios de comunicación culturalmente adecuados.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

**ÍNDICE**

1.	ASPECTOS GENERALES .....	2
2.	ANTECEDENTES.....	3
3.	TRÁMITE .....	6
4.	COMPETENCIA .....	6
5.	JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL .....	7
6.	ACUMULACIÓN .....	7
7.	REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	8
8.	ESTUDIO DE FONDO.....	10
	8.1. Planteamiento del caso .....	10
	8.2. Problemas jurídicos por resolver.....	21
	8.3. Consideraciones de la Sala Superior.....	22
9.	CONCLUSIÓN.....	42
10.	RESOLUTIVOS .....	43

**GLOSARIO**

<b>Constitución general:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Convocatoria:</b>	Convocatoria al proceso de consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>INPI:</b>	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Protocolo:</b>	Protocolo para la consulta previa, libre e informada de las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**1. ASPECTOS GENERALES**

- (1) En dos mil veintiuno, la Sala Superior ordenó al INE la elaboración de lineamientos que permitieran verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena.



- (2) Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, el Consejo General del INE emitió los siguientes acuerdos: **1)** Acuerdo INE/CG347/2022, por el que aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular y su Protocolo; y **2)** Acuerdo INE/CG388/2022, por el que aprobó: **a)** La convocatoria para la realización de la consulta y el extracto para su difusión; **b)** El cuestionario que sería utilizado en la consulta; y **c)** La convocatoria a las organizaciones e instituciones como observadores de la consulta.
- (3) Diversas personas integrantes de varios pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos, así como una persona integrante del pueblo afroamericano de la comunidad de Cuajinicuilapa, Guerrero, se inconforman con los acuerdos del INE.
- (4) Por una parte, las ciudadanas y los ciudadanos indígenas consideran que la metodología y la implementación de la consulta vulnera su derecho individual y colectivo a tener una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Por otro lado, la ciudadana afroamericana pretende que la consulta se haga extensiva al grupo al que pertenece.

## 2. ANTECEDENTES

- (5) **Determinación de la Sala Superior respecto a la emisión de lineamientos.** El veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, esta Sala Superior dictó sentencia en los recursos de reconsideración SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la que determinó, de entre otras cuestiones, que el INE debía emitir lineamientos que permitan verificar la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena:

A partir de lo detectado en este caso respecto de la posibilidad de que, incluso luego de la asignación persistan postulaciones que se ubican en acciones afirmativas sin contar con los elementos objetivos de la autoadscripción calificada, se le ordena al INE que, en un plazo de seis meses contados a

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

partir del día siguiente a la legal notificación de la presente sentencia, elabore lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la auto adscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.

[...]

**SÉPTIMO.** Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para que emita los lineamientos que ordena esta ejecutoria en el plazo correspondiente.

- (6) **Solicitud de prórroga.** El veinticinco de febrero de dos mil veintidós,<sup>1</sup> el secretario del Consejo General del INE solicitó una prórroga para dar debido cumplimiento a lo ordenado en la sentencia principal referida en el punto anterior.
- (7) **Prórroga.** El cinco de marzo, esta Sala Superior emitió una sentencia incidental en los recursos de reconsideración SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la cual determinó procedente la prórroga solicitada por el INE para que en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la notificación de dicha determinación, se emitieran los lineamientos ordenados en la sentencia principal.
- (8) **Aprobación de la realización de una consulta previa a las personas, pueblos y comunidades indígenas (Acuerdo INE/CG347/2022).** El diecisiete de mayo, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG347/2022<sup>2</sup> por el que aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular y su Protocolo.
- (9) **Aprobación de la convocatoria, su extracto para su difusión y el cuestionario a utilizarse respecto de la consulta (Acuerdo INE/CG388/2022).** El treinta y uno de mayo, el Consejo General del INE

<sup>1</sup> En lo sucesivo las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

<sup>2</sup> ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS PERSONAS INDÍGENAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE AUTOADSCRIPCIÓN, PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR Y SU PROTOCOLO. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/135107/CGex202205-17-ap-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



emitió el Acuerdo INE/CG388/2022,<sup>3</sup> por el que aprobó: **1)** La convocatoria para la realización de la consulta y el extracto para su difusión; **2)** El cuestionario que sería utilizado en la consulta; y **3)** La convocatoria a las organizaciones e instituciones como observadores de la consulta.

- (10) **Juicios de la ciudadanía.** El veinte de junio, diversas ciudadanas y ciudadanos que se autoadscriben como indígenas y pertenecientes a diversas comunidades y pueblos originarios de Morelos<sup>4</sup> promovieron un juicio de la ciudadanía para impugnar el Acuerdo INE/CG388/2022.
- (11) Por su parte, el dieciséis de junio, Mijane Jiménez Salinas, quien se autoadscribe como integrante del pueblo afromexicano de la comunidad

<sup>3</sup> ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA, SU EXTRACTO Y EL CUESTIONARIO PARA LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS PERSONAS INDÍGENAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE AUTOADSCRIPCIÓN, PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR, ASÍ COMO LA CORRESPONDIENTE CONVOCATORIA A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y DE INVESTIGACIÓN COMO OBSERVADORES DE LA CONSULTA. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/136344/CGor202205-31-ap-20.pdf>

<sup>4</sup> Saúl Atanacio Roque Morales, José Juan Piedra M., Pablo Bastida Villegas, David Solís Corona, Fernando Valencia Jiménez, Flavio Teodacio Lizaliturri, Francisco Huerta Martínez, Felfra González Palma, J. Inocente Ríos, Ponciano Tonatiuh Soriano Ramos, Martín Benítez Ponce, Darío Esteban P., Maro Antonio Tafolla Soriano, Carlos Bernal Crescencio, Abel Gervacio Romualdo, Alma Leticia Saldivar Benítez, Armando Soriano Jiménez, Juan Palma Huerta, Amalia Ríos Velázquez (Municipio Indígena de Xoxocotla); Yolanda Balderas Rosales, Paloma Rivera Montaña, Esmeralda González Cortés, Francisca Cortés Morales, Fermín Farelas González, Samuel Farelas González, Fermín Farelas Domínguez, Esteban Gerardo Pérez, Jorge Vicuña Ramírez, Delia Ramírez C. (Municipio indígena de Hueyapan); Roberto Solís Pineda, María Leocadia Gutierrez, Jesús ota Rufino, Diana Solís Leocadio, Gregorio Cornelio Bosques, Gorgonio Laureano de la Luz, Edith Aguilar Onofre y Noe Rivera Solís (Municipio indígena de Coatetelco); Guillermo Flores Dávila, Martín Castro Flores, Alberta Flores Castillo, Teodolfo Cedillo Cedillo, Eliseo Orihuela Cedillo, Sixto Díaz Flores, Marcos Dávila Morelos, Hilario Morales López. (Comunidad indígena de Coajomulco); Cataliza Pérez S., Elvira Flores Pérez, Carlos Tamariz Flores, Karen Jennyfer Tamariz Hernández, Filomeno Tamariz Flores, Palemón Manzanares Martínez, Leovigilda Flores Pérez, de la comunidad de San José de los Laureles (Municipio de Tlayacapan); Modesta Tapia Molina, Leticia Ramírez Conde, Pascuala Conde Palacios, Héctor González Galván, Margarito González Hernández, Ana María Caballero Romero, Ester Romero Fernández, María Yanely Romero Fernández, Fortunata Flores Violante, Hosanna Zita Violante Morales, Sofía Araujo Pérez, Leodegario Abundez Deloya, María Dolores Calero Araujo, Luz María Blas de Jesús, María Fernanda Ponce Hernández, Alfonsa Alicia Hernández Soto, (Comunidades de Atlacahualoya, Telixtac y Marcelino Rodríguez del Municipio de Axochiapan); Ernesto Alvarado Romero, Antonio Alvarado Guerrero, Rocío Rodríguez González, Mario Alberto Vilchis Pérez, Izette Hernández Martínez, Rosa Cortés Tapia, Suridahy Suazo Carillo, Quirino Palma Villegas, (varias comunidades del Municipio de Tepoztlán).

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

Cuajinicuilapa, Guerrero, promovió un juicio de la ciudadanía con el fin de controvertir los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022.

**3. TRÁMITE**

- (12) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el veinticuatro de junio, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes SUP-JDC-556/2022 y SUP-JDC-557/2022, registrarlos y turnarlos a su ponencia para su trámite y sustanciación.
- (13) **Solicitud de medidas cautelares.** El trece de julio, Saúl Atanacio Roque Morales, parte actora en el juicio SUP-JDC-556/2022, presentó un escrito ante esta Sala Superior para solicitar la adopción de medidas cautelares.
- (14) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió los medios de impugnación y cerró la instrucción de estos.

**4. COMPETENCIA**

- (15) Esta Sala Superior es competente para resolver los juicios de la ciudadanía promovidos por diversas personas que se autoadscriben como indígenas y una que se autoadscribe como afroamericana, a fin de controvertir dos acuerdos emitidos por el Consejo General del INE relacionados con las actividades para llevar a cabo la consulta nacional a las personas, pueblos y comunidades indígenas del país, la cual, permitirá la elaboración de los lineamientos para verificar la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Constitución general; 164, 166, fracción III, incisos a) y c), y 169, fracción I, incisos c) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1; 80, párrafos, 1, inciso f) y 2, y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



## 5. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (16) Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020,<sup>6</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior dicte alguna determinación distinta. En consecuencia, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

## 6. ACUMULACIÓN

- (17) Del análisis de los dos escritos de demanda se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en uno de los acuerdos impugnados (INE/CG388/2022), ya que en ambos juicios se pretende impugnar la manera que determinó el INE para llevar a cabo la consulta previa a las personas, pueblos y comunidades indígenas respecto de la verificación de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena.
- (18) Lo anterior, con independencia de que la actora del juicio SUP-JDC-557/2022, además, haya señalado como acto impugnado el Acuerdo INE/CG347/2022 del Consejo General del INE, ya que ambos acuerdos se encuentran relacionados con la realización de la consulta en cuestión.
- (19) Así, en atención al principio de economía procesal, se acumula el expediente del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-557/2022 al diverso SUP-JDC-556/2022, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior y se ordena glosar una copia certificada de los puntos resolutiveos de la sentencia a los autos del expediente acumulado.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Aprobado el 1.º de octubre del año en curso y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 del mismo mes y año.

<sup>7</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## 7. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (20) El recurso cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios en atención a lo siguiente.<sup>8</sup>
- (21) **Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito y contienen: *i)* los nombres, las firma autógrafas y la calidad jurídica de las personas que promueven; *ii)* el domicilio para oír y recibir notificaciones; *iii)* los actos impugnados; *iv)* la autoridad responsable; *v)* los hechos en los que se sustentan las impugnaciones; *vi)* los agravios que, en concepto de la parte actora, le causan los actos impugnados; y *vii)* las pruebas ofrecidas.
- (22) **Oportunidad.** Las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios, como se explica a continuación.
- (23) En primer lugar, en el Juicio SUP-JDC-556/2022, la parte actora señala que tuvo conocimiento del Acuerdo INE/CG388/2022 el catorce de junio, debido a que en esa fecha se publicó el extracto de la Convocatoria en el periódico de circulación estatal “La Unión de Morelos”. De ese modo, el plazo para impugnar dicho acto transcurrió del quince al veinte de junio,<sup>9</sup> por lo que si la demanda se presentó el mismo veinte ante la autoridad responsable, es evidente su oportunidad.
- (24) Por otra parte, respecto del Juicio SUP-JDC-557/2022, la actora afirma, bajo protesta de decir verdad, haber tenido conocimiento el quince de junio, que el INE estaba convocando a los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada para emitir los lineamientos que permitan verificar de manera certera la autoadscripción indígena calificada. Así, el plazo para impugnar transcurrió del dieciséis al veintiuno de junio,<sup>10</sup> por lo que si la demanda se presentó el dieciséis de junio ante la 08 Junta Distrital

<sup>8</sup> Conforme a lo previsto en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; y 80 de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> Sin contar los días sábado dieciocho y domingo diecinueve de junio, al tratarse de un asunto que no está vinculado con el proceso electoral, en términos del artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Sin contar los días sábado dieciocho y domingo diecinueve de junio, al tratarse de un asunto que no está vinculado con el proceso electoral, en términos del artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.



Ejecutiva del INE en Ayutla de los Libres Guerrero, y el veintiuno siguiente, recibió el medio de impugnación, es notoria su oportunidad.

- (25) Sirve de apoyo para justificar la oportunidad, en ambos casos, los criterios sostenidos en las Jurisprudencias de esta Sala Superior: 8/2001, de rubro **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO;**<sup>11</sup> y 7/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**<sup>12</sup>
- (26) **Interés legítimo.** En primer lugar, la parte actora del Juicio SUP-JDC-556/2022 manifiesta tener un interés legítimo para controvertir el Acuerdo INE/CG388/2022, a fin de que se garanticen los principios y derechos constitucionales y convencionales establecidos a favor de los pueblos y las comunidades indígenas, así como de sus integrantes, ya que considera que el acto impugnado le genera un perjuicio a este grupo histórica y estructuralmente discriminado.
- (27) Por su parte, la demandante del Juicio SUP-JDC-557/2022 señala que tiene interés para controvertir los Acuerdos INE/CG347/2022 y INE/CG388/2022, ya que vulneran los derechos de los pueblos y las comunidades afromexicanas del estado de Guerrero, al excluirles de la consulta implementada por el INE.
- (28) En ese sentido, se satisface el requisito en cuestión a partir de lo dispuesto en la Jurisprudencia 9/2015 de esta Sala Superior, y de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.**<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

<sup>12</sup> Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

<sup>13</sup> Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

- (29) **Legitimación y personería.** Se satisfacen ambos requisitos, ya que los juicios de la ciudadanía son promovidos por diversas personas que se autoadscriben como indígenas y una que se autoadscribe como afroamericana. Al respecto, son orientadores los criterios sostenidos en las Jurisprudencias 27/2011 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE;**<sup>14</sup> y 28/2014 de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.**<sup>15</sup>
- (30) **Definitividad.** Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio ordinario de impugnación que deba agotarse previamente para controvertir los acuerdos del INE en cuestión.

## **8. ESTUDIO DE FONDO**

### **8.1. Planteamiento del caso**

- (31) El veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, en los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, la Sala Superior ordenó al INE la elaboración de lineamientos que permitieran verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular bajo las acciones afirmativas en materia indígena:

A partir de lo detectado en este caso respecto de la posibilidad de que, incluso luego de la asignación persistan postulaciones que se ubican en acciones afirmativas sin contar con los elementos objetivos de la autoadscripción calificada, se le ordena al INE que, en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente sentencia, elabore lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.

[...]

**SÉPTIMO.** Se vincula al Instituto Nacional Electoral para que emita los lineamientos que ordena esta ejecutoria en el plazo correspondiente.

<sup>14</sup> Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

<sup>15</sup> Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 66, 67 y 68.



- (32) Diversas personas integrantes de varios pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos, así como una persona integrante del pueblo afroamericano de la comunidad de Cuajinicuilapa, Guerrero, se inconforman con los acuerdos del INE mediante los cuales se aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular; así como la Convocatoria y los anexos respectivos.
- (33) Por una parte, las ciudadanas y los ciudadanos indígenas consideran que la metodología e implementación de la consulta vulnera su derecho individual y colectivo a tener una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Por otro lado, la ciudadana afroamericana pretende que la consulta se haga extensiva al grupo al que pertenece.
- (34) Previo al estudio de fondo que ha de realizar esta Sala Superior, es pertinente exponer la síntesis de los actos impugnados, el resumen de los agravios y la pretensión de la parte actora.

#### **A. Síntesis de los actos impugnados**

##### **i) Acuerdo INE/CG347/2022**

- (35) El diecisiete de mayo, el Consejo General del INE aprobó la realización de la consulta, y con ello, el inicio de los trabajos para su realización. Esto, en acatamiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior en los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, por la que se le ordenó al INE la elaboración de lineamientos que permitiera, en futuros procesos electorales, verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular.
- (36) Se designó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos como responsable de la consulta, para que, en coordinación con el INPI, presenten una propuesta de cuestionario y convocatoria para la consulta

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular y establezcan las fechas para las distintas fases que la componen, lo cual sería sometido a la aprobación de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y posteriormente, del Consejo General del INE.

- (37) Asimismo, la autoridad consideró necesario aprobar un protocolo para la consulta que robusteciera las medidas tendientes a la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta su convivencia y dimensión cultural, poblacional y territorial.
- (38) En dicho Protocolo, se contienen, de manera relevante, los siguientes aspectos:
- **Objeto de la consulta:** La consulta tiene por objeto recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas al amparo de una acción afirmativa.
  - **Materia de la consulta:** La forma y mecanismos para verificar la autoadscripción calificada, así como los elementos objetivos e idóneos que se tomarán en cuenta para acreditarla.
  - **Personas consultadas:** Personas indígenas mexicanas residentes en el país, de forma individual o a través de las autoridades tradicionales, comunitarias e instituciones representativas.
  - **Etapas del proceso de consulta:** **1)** Etapa de convocatoria; **2)** Etapa informativa; **3)** Etapa deliberativa; **4)** Etapa consultiva; **5)** Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias; y **6)** Etapa de conclusiones y dictamen:
- (39) Finalmente, en el acuerdo en cuestión, se instruyó a los órganos desconcentrados del INE a realizar, en el ámbito de su competencia, las actividades inherentes a los procesos contenidos en el Protocolo para llevar



a cabo la consulta; y a la Junta General Ejecutiva, a evaluar la disposición presupuestaria para afrontar las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros para la realización de la consulta.

**ii) Acuerdo INE/CG388/2022**

- (40) Posteriormente, el treinta y uno de mayo, el Consejo General del INE emitió el acuerdo por el que aprobó: **1)** La convocatoria para la realización de la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular y el extracto para su difusión; **2)** El cuestionario que sería utilizado en la consulta; y **3)** La convocatoria a las organizaciones e instituciones como observadores de la consulta.
- (41) En la Convocatoria se establecieron las etapas de la consulta conforme a las fechas siguientes:

Etapa	Periodo
Etapa de convocatoria	6 al 17 de junio de 2022
Etapa informativa	6 al 17 de junio de 2022
Etapa deliberativa	18 de junio al 1 de julio de 2022
Etapa consultiva	2 al 21 de julio de 2022
Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias	15 al 19 de agosto de 2022
Etapa de conclusiones y dictamen	22 al 29 de agosto de 2022

- (42) Asimismo, se estableció que cada una de las etapas referidas contemplaría lo siguiente:

- **Etapa informativa:** En esta fase se proporciona a las personas indígenas, autoridades tradicionales, comunitarias y representaciones consultadas, el cuestionario y toda la información que se disponga respecto de la autoadscripción calificada, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas. Los materiales informativos han de ser traducidos a diversas lenguas indígenas, conforme a cada región del país.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

En concreto, se prevé que las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales y Distritales del INE acudirán a los pueblos y comunidades indígenas para promover y hacer del conocimiento de estas, la Convocatoria respectiva, el cuestionario mediante el cual se realizará la consulta y el cuadernillo que contiene la información más relevante sobre la autoadscripción calificada.

Asimismo, se realizará la difusión del proceso de consulta a través de los medios de comunicación, en particular a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas; y se promoverá que la Convocatoria y la información sea difundida por personas indígenas en sus propias comunidades y en sus respectivas lenguas originarias.

- **Etapa deliberativa:** Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, y las personas indígenas en lo individual, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, tendrán un periodo para deliberar sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto del tema de consulta.

En este periodo de reflexión no puede participar, en principio, cualquier órgano de la autoridad electoral. Sin embargo, en caso de requerir el acompañamiento del INE, las personas consultadas pueden solicitarlo para transmitir información a sus comunidades o asambleas.

- **Etapa consultiva:** En esta etapa se establece un diálogo entre la autoridad responsable y las personas indígenas de los pueblos y comunidades consultadas, a través de reuniones consultivas estatales o distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.



En cada reunión se llevará a cabo una etapa informativa en la que podrán organizarse mesas de trabajo para que las personas participantes deliberen sobre la materia de la consulta. Se levantará el acta correspondiente que contendrá los principales acuerdos alcanzados. Asimismo, se videograbarán las sesiones y se generará evidencia fotográfica.

Adicionalmente, se abrirá un plazo de siete días posteriores a la realización de la reunión consultiva, durante el cual se recibirán en las Juntas Locales y Distritales del INE, las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones generadas en las reuniones consultivas, o que por separado deseen formular las personas y las autoridades de las comunidades indígenas.

- **Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias:** En esta fase, la autoridad analizará, y en su caso, atenderá las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos. En caso de que las propuestas no prosperen, la autoridad ha de explicar las razones por las que no fueron consideradas.
- **Etapa de conclusiones y dictamen:** Concluido el análisis y valoración de las opiniones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas, la autoridad elaborará el anteproyecto de acuerdo en el cual se presentará el resumen de las respuestas a los cuestionarios y mediante el cual se emitirán los lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulen a través de la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular.

- (43) Respecto del cuestionario, la autoridad responsable consideró necesario realizar una serie de preguntas para identificar el perfil de la persona que participa en la consulta, tales como: su lugar de procedencia; el pueblo al que pertenece; la comunidad indígena de la que, en su caso, forma parte; así como si forma parte de una autoridad tradicional.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

- (44) Además, se optó por incluir preguntas que servirían de guía para conocer la opinión de las personas indígenas consultadas en relación con: **1)** Las autoridades que se reconocen en su comunidad para emitir la constancia que acredite un vínculo de las personas candidatas a cargos federales de elección popular con la comunidad indígena a la que pertenecen; **2)** Los elementos que debe reunir una persona para ser postulada a una candidatura federal al amparo de la acción afirmativa indígena; **3)** Los días y horarios en que pueden realizarse las diligencias de verificación de la constancia que acredite un vínculo de la persona con la comunidad indígena a la que pertenece; y **4)** La opinión sobre la posibilidad de que las personas electas como diputadas o diputados federales en alguno de los distritos indígenas en los que previamente no fue obligatorio postular personas de esa condición puedan registrarse para ser reelegidas por ese mismo distrito, aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como indígenas.
- (45) El Consejo General del INE consideró adecuadas las preguntas porque podría conocer las opiniones, propuestas y planteamientos de las personas, pueblos y comunidades indígenas sobre la forma en que se debería acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular al amparo de la acción afirmativa indígena. Además, porque implica un acercamiento a los elementos que deberán exigir a los partidos políticos y coaliciones al momento del registro de las personas que pretendan postular a dichos cargos; así como sobre las autoridades que podrán emitir las constancias que acrediten un vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena a la que pertenece, lo cual será de gran ayuda para que el INE pueda emitir los lineamientos para verificar la autoadscripción calificada.
- (46) Finalmente, se precisó que el cuestionario referido era sólo una guía para enfocar la consulta en la materia, mas no pretendía cerrar el diálogo ni la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de las preguntas planteadas.
- (47) Asimismo, la autoridad responsable previó que el Instituto traduciría los materiales de la consulta a las lenguas originarias con el mayor número de



hablantes en cada región, y en un lenguaje ciudadano y accesible para la mejor comprensión de su contenido.

- (48) Por último, de conformidad con lo previsto en el protocolo se estableció que las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas acreditadas por el INPI y el INE, podrán participar como observadores en la consulta, por lo que se consideró necesario emitir una convocatoria para invitarlos a participar. En dicha convocatoria se establecen los requisitos que deberán cumplir, el objeto de su participación, así como sus derechos y obligaciones.

#### **B. Síntesis de los agravios y pretensión de la parte actora**

##### **i) Saúl Atanacio Roque Morales y otras personas (SUP-JDC-556/2022)**

- (49) Diversas personas integrantes de varios pueblos y comunidades indígenas en el estado de Morelos impugnan el Acuerdo INE/CG388/2022 del Consejo General del INE, en el cual se aprobó la Convocatoria para la consulta en materia de autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular bajo la acción afirmativa en materia indígena, así como sus respectivos anexos. Lo anterior, ya que consideran que el acto no garantiza su derecho a una consulta previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe.
- (50) En primer lugar, la parte actora considera que la autoridad responsable no ha cumplido con su obligación de consultarles sobre la forma en que se deben implementar las acciones afirmativas en materia indígena, por lo que solicita que se amplíe la materia de la consulta, dado que:
- En los procesos electorales federales 2017-2018 y 2020-2021, el INE implementó acciones afirmativas, sin embargo, nunca se realizaron las consultas previas a los pueblos y las comunidades indígenas al respecto.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

- Las acciones afirmativas implementadas por el INE organizan la participación de las personas indígenas a través de los partidos políticos, omitiendo o desconociendo las formas culturales existentes en los pueblos y comunidades originarias para elegir a sus representantes.
- Existen otras formas de representación política de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas distintas a las determinadas por el INE, por lo que existe un derecho a consultarles al respecto, al incidir directamente en su vida política.
- La consulta únicamente versa sobre la autoadscripción calificada, sin que se consulte sobre las acciones afirmativas a implementarse para garantizar la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas.

(51) En segundo lugar, la parte actora razona que los plazos previstos para la consulta no son culturalmente adecuados, puesto que:

- El periodo de quince días previsto para la etapa informativa es insuficiente, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades propias de la ubicación y distribución de las comunidades. Por ejemplo, en el estado de Morelos la convocatoria se publicó hasta el día catorce de junio en un periódico estatal y de manera desapercibida, sin que se hubiera difundido ni proporcionado la información correspondiente en la totalidad de las comunidades del estado.
- El INE no consideró los procedimientos de las comunidades para reflexionar y tomar decisiones al momento de establecer los plazos de la etapa deliberativa –dieciocho de junio al primero de julio–, por lo tanto, estos no son suficientes para su desarrollo.
- La autoridad no consultó a las personas, comunidades y pueblos indígenas acerca de la organización, los tiempos y las instancias comunitarias respecto de la consulta, por lo que es indispensable ampliar el periodo para llevar a cabo la consulta indígena nacional.



(52) En tercer y último lugar, la parte actora sostiene que existe una contradicción entre los objetivos previstos en la Convocatoria y las disposiciones plasmadas en ella por lo siguiente:

- Es incongruente enfocar el debate en torno a la contestación de un cuestionario si el objetivo original era obtener la información de conformidad con las formas comunitarias.
- En la discusión del Consejo General del INE se estableció que el cuestionario tendría un carácter de “guía”, sin embargo, de la lectura de la Convocatoria, se advierte que el punto central del procedimiento es responder el cuestionario.
- La convocatoria restringe la deliberación únicamente a las autoridades tradicionales y a las personas en lo individual, desconociendo las formas tradicionales de debate de los pueblos y las comunidades.
- Se deberían publicar las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de los pueblos y las comunidades indígenas que deriven de la etapa consultiva, a través de la página web del Instituto y del envío del material impreso a aquellas comunidades que expresamente lo soliciten.
- No es claro cómo la autoridad electoral va a tomar en cuenta las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de los pueblos y las comunidades indígenas.

De ese modo, se advierte que la pretensión de la parte actora es que se revoque el acto impugnado para dos efectos: **1)** se amplíe la materia de la consulta respecto de las acciones afirmativas en materia indígena que deben implementarse; y **2)** se garantice su derecho a una consulta informada, culturalmente apropiada y de buena fe.

Finalmente, el trece de julio, Saúl Atanacio Roque Morales presentó un escrito ante esta Sala Superior para solicitar la adopción de medidas

cautelares para efecto de que se suspenda la realización de la consulta, con el fin de que: **1)** no se vulnere su derecho a ser consultado sobre las acciones afirmativas en materia electoral y la consulta no se realice solo sobre la autoadscripción calificada; y **2)** no se afecte su derecho a tener una consulta previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe, derivado de las deficiencias de la consulta implementada por el INE. Lo anterior, con sustento en los agravios que formuló en su escrito de demanda.

**ii) Mijane Jiménez Salinas (SUP-JDC-557/2022)**

- (53) Mijane Jiménez Salinas, quien se ostenta como integrante del pueblo afromexicano en Cuajinicuilapa, Guerrero, impugna los acuerdos del Consejo General del INE en los cuales se aprobó la realización de la consulta (INE/CG347/2022), así como la Convocatoria y anexos respectivos para tal fin (INE/CG388/2022), debido a que se excluyó al pueblo afromexicano del procedimiento de consulta.
- (54) La actora alega que dicha exclusión vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, igualdad y no discriminación del pueblo y las comunidades afromexicanas, así como de sus integrantes, dado que:
- El artículo 2, Apartado C, de la Constitución general reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas los mismos derechos que a los pueblos y las comunidades indígenas.
  - En el proceso electoral federal 2020-2021 se implementaron medidas para garantizar la participación política de los pueblos y las comunidades afromexicanas, y se exigió una declaración bajo protesta de decir verdad para acreditar que las personas postuladas efectivamente tuvieran esa calidad.
  - El objetivo de la consulta es recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la manera en la que se debe acreditar la autoadscripción calificada para postular candidaturas al amparo de una acción afirmativa. En consecuencia, es evidente que, para definir



la forma en que se debe acreditar la autoadscripción de las candidaturas postuladas bajo acciones afirmativas en favor de las comunidades y los pueblos afromexicanos, estos deben poder manifestarse al respecto.

- No se tiene conocimiento de que el INE vaya a realizar una consulta específica en favor de esa comunidad.

(55) En consecuencia, solicita que se revoquen o modifiquen los actos impugnados para que se incluya a la comunidad afromexicana en la consulta.

## **8.2. Problemas jurídicos por resolver**

(56) Conforme a los planteamientos y pretensiones de la parte actora, esta Sala Superior determinará si:

- A.** Es procedente o no la adopción de las medidas cautelares solicitadas por Saúl Atanacio Roque Morales;
- B.** La materia de la consulta únicamente debió versar sobre la verificación de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas a cargos de elección popular, o si, también debió contemplar las acciones afirmativas en materia indígena a implementarse en general;
- C.** El Consejo General del INE debió contemplar en la consulta a las personas, los pueblos y las comunidades afromexicanas;
- D.** Los plazos previstos por la autoridad responsable para el desarrollo de las etapas de la consulta causan algún perjuicio a la parte actora; y si
- E.** El diseño de las etapas de la consulta permite que sea culturalmente apropiada y de buena fe.

### **8.3. Consideraciones de la Sala Superior**

- (57) En primer lugar, esta Sala Superior considera que la solicitud de medidas cautelares formulada por Saúl Atanacio Roque Morales es **improcedente**, ya que su pretensión la sustenta en planteamientos que corresponden al estudio de fondo de la controversia, lo que desnaturaliza la figura de las medidas cautelares.
- (58) Por otro lado, este órgano jurisdiccional considera, que los agravios de la parte actora son **inatendibles, ineficaces e infundados**, según sea el caso, por lo que se deben **confirmar** los acuerdos impugnados.
- (59) Finalmente, este órgano jurisdiccional considera que es **atendible** la pretensión de la parte actora respecto a la publicación las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de los pueblos y las comunidades indígenas que deriven de la etapa consultiva, a través de la página web del Instituto. Por lo tanto, se estima pertinente **vincular** al Consejo General del INE a publicar los materiales que refiere la parte actora, en el micrositio web previsto en la Convocatoria para la difusión y seguimiento de la consulta.

#### **A. La solicitud de medidas cautelares es improcedente**

- (60) El trece de julio, Saúl Atanacio Roque Morales presentó una solicitud de medidas cautelares para que se suspenda la realización de la consulta materia de la impugnación, con el fin de que no se vulneren de manera irreparable sus derechos a ser consultado sobre las acciones afirmativas en materia indígena; y a tener una consulta previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe.
- (61) Sin embargo, esta Sala Superior considera que la solicitud planteada es **improcedente**, ya que, de acuerdo con los artículos 41, Base VI de la Constitución general y 6, párrafo 2, de la Ley de Medios, la suspensión del acto reclamado no está permitida en la materia electoral y, por ello, los actos impugnados deben seguir surtiendo plenamente sus efectos, con independencia de que se encuentren impugnados ante el órgano



jurisdiccional competente, hasta en tanto no exista una determinación que los revoque o modifique.<sup>16</sup>

- (62) Además, la solicitud no se encuadra dentro de las características de una medida cautelar al no estar vinculada a un riesgo que amerite su procedencia, sino que, indebidamente, el objetivo de la parte actora es, vía solicitud de medida cautelar, alcanzar la pretensión que planteó en su escrito de demanda, lo que desnaturalizaría la figura en análisis.
- (63) Así, la solicitud es inviable porque desvirtúa la naturaleza de las medidas cautelares y el fondo de la controversia que habrá de ser analizado en esta sentencia. Esta Sala Superior se ha pronunciado en ese sentido en diversos asuntos sobre la procedencia de las medidas de protección cuando su otorgamiento implica un análisis del fondo de la controversia<sup>17</sup> o de medidas cautelares que impliquen la suspensión del acto reclamado.<sup>18</sup>
- (64) En consecuencia, este órgano jurisdiccional considera que la solicitud de medidas cautelares es **improcedente**.<sup>19</sup>

**B. La materia de la consulta obedece a lo ordenado por esta Sala Superior en los Recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados**

- (65) La parte actora alega que la materia de la consulta no se debe limitar a la autoadscripción calificada indígena respecto al registro de candidaturas a cargos de elección popular, sino que se debe ampliar también a las acciones afirmativas en materia indígena que han de implementarse en general, ya que existen formas de representación y participación política distintas a las que ha implementado el INE anteriormente, y respecto de las cuales existe un derecho de consulta de los pueblos y las comunidades indígenas al afectar su vida interna.

<sup>16</sup> Esta Sala Superior ha sostenido las mismas consideraciones en el juicio SUP-JE-19/2022.

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, los acuerdos de sala recaídos a los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-791/2020 y SUP-JDC-936/2020, así como el recurso de reconsideración SUP-REC-82/2020.

<sup>18</sup> Véase por ejemplo, SUP-REC-37/2021, SUP-REC-8/2020 y SUP-REC-153/2020.

<sup>19</sup> Esta Sala Superior ha sostenido las mismas consideraciones en el juicio SUP-JDC-1142/2021.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

- (66) Se considera que los planteamientos de la parte demandante son **inatendibles**, ya que la materia del proceso de consulta implementado por el INE se limita a aquella que esta Sala Superior expresamente le ordenó a la autoridad responsable en la sentencia dictada en los Recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados. Por lo tanto, en este juicio de la ciudadanía, no es posible atender lo que la parte actora solicita, porque es un aspecto que no se definió ni fue motivo de pronunciamiento en los recursos de reconsideración referidos.
- (67) En ese asunto, la controversia se centró en el cumplimiento de la autoadscripción calificada como requisito de elegibilidad en la asignación de las candidaturas a diputaciones federales por representación proporcional electas en el proceso comicial 2020-2021 postuladas bajo una acción afirmativa para personas indígenas.
- (68) La Sala Superior revocó las constancias de asignación de dos personas porque no acreditaron de forma suficiente su vínculo con una comunidad indígena, ya que solo ofrecieron como prueba un documento firmado por un comisario municipal, quien no tenía facultades ni apoyo de la comunidad para avalar la calidad indígena de los candidatos electos.
- (69) En consecuencia, con el objetivo de evitar un fraude al ordenamiento jurídico, y vaciar de contenido las acciones afirmativas para personas indígenas, en los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, esta Sala Superior le ordenó al INE emitir lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, para que, desde el momento del registro de la candidatura, las autoridades electorales cuenten con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla. Lo anterior, a partir de lo detectado en dicha controversia en cuanto a la posibilidad de que persistan postulaciones que se ubiquen en acciones afirmativas en materia indígena, sin contar con los elementos objetivos para verificar su autoadscripción calificada.
- (70) Con base en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución general, así como el 5, párrafo 1, de la Ley de Medios, las autoridades directamente



responsables así como aquellas que se relacionen con el cumplimiento de las sentencias de este Tribunal Electoral, tienen la obligación de realizar, vigilar y proveer lo necesario para ejecutar lo estrictamente ordenado en ellas, con el fin de dar certeza y seguridad jurídica a los justiciables ante las decisiones de esta última instancia jurisdiccional.

- (71) Así, en cumplimiento a la ejecutoria de esta Sala Superior, el INE ha llevado a cabo una serie de trabajos para emitir los lineamientos ordenados en materia de autoadscripción calificada indígena. De ese modo, el diecisiete de mayo, la autoridad emitió el Acuerdo INE/CG347/2022, mediante el cual aprobó la realización de una consulta a las personas, pueblos y comunidades indígenas en esa materia para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, así como su respectivo protocolo. Esto, con el propósito de recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas bajo una acción afirmativa indígena, y garantizar su participación en la construcción de los lineamientos.
- (72) En esa tesitura, el treinta y uno de mayo el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG388/2022, mediante el cual aprobó la Convocatoria y el cuestionario para la consulta, y en el que se definieron los plazos y las acciones para la celebración de sus etapas, así como las preguntas que servirían de guía para conocer la opinión de las personas y las comunidades consultadas respecto de los elementos que las autoridades deben tomar en cuenta para acreditar el vínculo de las personas candidatas a cargos federales de elección popular con la comunidad indígena a la que pertenecen.
- (73) Ahora, esta Sala Superior no está en posibilidad jurídica de revocar o modificar el acto impugnado a partir de un análisis del cumplimiento de la autoridad responsable sobre cuestiones respecto de las cuales no estaba vinculada, ya que, en el estudio de las consecuencias generadas con motivo

del cumplimiento de una ejecutoria, deben tomarse en cuenta los lineamientos precisados en ella.<sup>20</sup>

- (74) En consecuencia, si la materia de la consulta del INE para emitir los lineamientos se limitó a autoadscripción calificada indígena porque así lo definió esta Sala Superior, es **inatendible** la pretensión de la parte actora respecto a que el acto impugnado debe revocarse para efecto de que se amplíe la materia de la consulta a las acciones afirmativas a implementarse en general para las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, ya que ello no puede ser analizado en este juicio de la ciudadanía, porque excedería de lo ordenado y definido por este órgano jurisdiccional en la sentencia de los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados.
- (75) Lo anterior, sin que pase desapercibido que los resultados obtenidos de la consulta en materia de autoadscripción calificada y del estudio que está realizando el INE sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el pasado proceso electoral, de entre ellas para las personas indígenas<sup>21</sup> –que finalizará a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés– deberán ser tomados en cuenta por la autoridad responsable para el siguiente proceso electoral con el fin de garantizar sustantivamente la representación de los pueblos y comunidades indígenas en el Congreso federal.

### **C. La consulta no vulnera los derechos de las personas y comunidades afromexicanas**

- (76) Esta Sala Superior considera **inatendibles** los planteamientos relativos a que se vulneraron los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas al excluirlas del proceso de consulta. Se desestiman los agravios, ya que, como se señaló, esta consulta se implementó de manera

---

<sup>20</sup> Resulta orientador el criterio sostenido en la Jurisprudencia 1a./J. 70/2014 (10a.), RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS EN LOS QUE SE CUESTIONAN CONSECUENCIAS GENERADAS INDIRECTAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 640.

<sup>21</sup> En cumplimiento con lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia en el SUP-RAP-21/2021 y acumulados.



específica para los pueblos y las comunidades indígenas en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior y, además, son pueblos y comunidades a quienes se les aplican medidas afirmativas y mecanismos de autoadscripción distintos.

- (77) En el caso concreto, como se señaló en el apartado anterior, el proceso de consulta impugnado tiene como objetivo definir los elementos objetivos e idóneos para verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan bajo acciones afirmativas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas.
- (78) Esto, derivado de las irregularidades que se advirtieron en la postulación de candidaturas indígenas durante el proceso electoral 2020-2021, tal y como se ordenó en la sentencia de los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, así como en su incidente. Por este motivo, la materia de la consulta del INE, realizada en cumplimiento a esa resolución, está limitada a los requisitos de autoadscripción calificada de las personas indígenas y no es posible analizar aspectos adicionales a lo decidido por el Tribunal Electoral, como serían los requisitos de autoadscripción de las personas afromexicanas.
- (79) Ahora bien, no pasa desapercibido que la actora del Juicio SUP-JDC-557/2022 argumenta que este proceso de consulta vulnera los derechos de la comunidad afromexicana, dado que, si la finalidad de la consulta es definir los requisitos para acreditar la autoadscripción con motivo de acciones afirmativas, los grupos y las comunidades afromexicanas también deben ser consultadas, ya que también estuvieron sujetas a una acción afirmativa durante el proceso electoral 2020-2021 y les asisten los mismos derechos que a las comunidades indígenas. No obstante, estos motivos son insuficientes para superar la imposibilidad de atender su solicitud, ya que la vulneración que reclama parte de la premisa incorrecta de que el proceso de consulta pretende definir los mecanismos para acreditar la adscripción de todos los grupos que son beneficiarios de acciones afirmativas.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

- (80) Las acciones afirmativas y los mecanismos para garantizar su efectividad abarcan una amplia gama de posibles instrumentos, políticas y prácticas que deben implementarse atendiendo a las necesidades específicas del sector al que se dirigen. Es decir, no se trata de medidas específicas que se apliquen de la misma manera a todos los grupos en situación de desventaja, por el contrario, para cumplir con su objetivo, deben reconocer el contexto, características y necesidades específicas de cada grupo y, en consecuencia, varían de uno a otro. Así, incluso medidas afirmativas de la misma naturaleza son distintas cuantitativa y cualitativamente para cada grupo y cuentan con herramientas diversas para acreditar la calidad de quienes pretenden aprovecharlas.
- (81) Ejemplo de ello son las medidas afirmativas y los requisitos de autoadscripción implementados por el INE para la postulación de candidaturas a diputaciones federales durante el proceso electoral federal 2020-2021. Durante ese proceso se implementaron acciones afirmativas en favor de seis grupos: **1)** mujeres; **2)** personas indígenas; **3)** personas afroamericanas; **4)** personas con discapacidad; **5)** personas de la diversidad sexual, y **6)** personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.
- (82) No obstante, aunque para todos los grupos se implementaron acciones afirmativas en forma de cuotas de postulación, la cantidad de personas que debía postularse en cada grupo; su distribución en los distritos, circunscripciones y entre las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional; así como la documentación requerida para acreditar la adscripción, variaron de grupo a grupo atendiendo al contexto, características y necesidades que identificó la autoridad electoral para cada uno.<sup>22</sup>
- (83) En particular, en relación con las personas indígenas y las personas afroamericanas, se definieron de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> En los Acuerdos INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021.



Medidas afirmativas y requisitos de autoadscripción Proceso electoral federal 2020-2021			
Grupo	Piso mínimo	Distribución	Autoadscripción
<b>Personas indígenas</b>	30 fórmulas	<b>MR:</b> 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados (distritos de Chiapas 1,2,3,5 y 11; Guerrero, 5 y 6; Hidalgo, 1; Oaxaca 2,4,6,7 y 9; Puebla 2 y 4; San Luis Potosí el 7; Veracruz 2 y 28; Yucatán 1, 2 y 5) Se establecen tres bloques de competitividad <b>RP:</b> 9 fórmulas (5 mujeres) en la primera, segunda y quinta circunscripción una fórmula, en la tercera cuatro y el cuarta dos. Todas las fórmulas deberán colocarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista	<b>Calificada</b> Se debe presentar constancia expedida por las autoridades de la comunidad o población indígena para acreditar un vínculo efectivo con la comunidad a la que pertenece.
<b>Personas afromexicanas</b>	4 fórmulas	<b>MR:</b> 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales <b>RP:</b> 1 fórmula que podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista	<b>Simple</b> Declaración bajo protesta de decir verdad

(84) En ese sentido, resulta evidente que, si bien les asisten derechos equiparables, las medidas afirmativas y los requisitos de autoadscripción varían entre las comunidades indígenas y las afromexicanas. Por lo tanto, la solicitud de la actora excede lo ordenado por esta Sala Superior en cuanto a la materia y lineamientos de la consulta y, en consecuencia, es **inatendible**.

**D. Los plazos previstos para la implementación de la consulta no generan, por sí mismos, alguna afectación a la parte actora**

(85) En el caso concreto, la parte actora sostiene que los periodos previstos para las etapas informativa y deliberativa, al ser breves, no son culturalmente adecuados para el desarrollo de la consulta, por lo que deben ampliarse. Este órgano jurisdiccional considera los planteamientos son **ineficaces**, ya que la programación de los plazos previstos por la autoridad responsable no es una cuestión que, en sí misma, le genere un perjuicio a la parte demandante.

- (86) Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>23</sup> como este Tribunal Electoral, siguiendo diferentes estándares internacionales, han identificado elementos mínimos que deben guiar el proceso de consulta en esta materia, en particular, que la consulta sea **previa, culturalmente adecuada, informada, a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.**<sup>24</sup>
- (87) De entre tales elementos, destaca que la consulta debe ser **previa** a la adopción de la medida que pueda afectar los derechos de las comunidades, de preferencia, desde las primeras etapas, con el objeto de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.<sup>25</sup>
- (88) Asimismo, debe ser **culturalmente adecuada**, es decir, el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.
- (89) El **carácter informado** de la consulta supone que se brinde información completa y que exista una comunicación constante entre las partes.<sup>26</sup> Asimismo, como lo ha destacado la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, esta garantía pretende desarrollar “un proceso en el cual las personas u organizaciones que tuvieron la oportunidad de ser oídas pudieran, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con

---

<sup>23</sup> Véanse las Tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1212; y 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de rubro **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES**, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, página 736.

<sup>24</sup> Véase la Tesis LXXXVII/2015, de rubro: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

<sup>25</sup> Véase, al respecto, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 167. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

<sup>26</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. *Op. cit.*, párr. 208.



continuidad y tiempo para, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos”.<sup>27</sup>

- (90) Finalmente, la consulta debe hacerse de **buena fe**, es decir, no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación, que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas”.<sup>28</sup>
- (91) En el caso concreto, la parte actora sostiene que los periodos previstos para las etapas informativa y deliberativa, al ser breves, no son culturalmente adecuados para el desarrollo de la consulta, por lo que deben ampliarse. Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera los planteamientos son **ineficaces**, ya que la programación de los plazos previstos por la autoridad responsable no es una cuestión que, en sí misma, le genere un perjuicio a la parte demandante.
- (92) Sobre todo, porque el Consejo General del INE expuso las razones por las que previó los tiempos para la implementación de las etapas, así como las acciones que se realizarían en cada una de estas, sin que se advierta una afectación a sus derechos o esfera jurídica derivado de la presunta insuficiencia de los plazos previstos por la autoridad administrativa electoral para la ejecución de las labores correspondientes.
- (93) La autoridad responsable consideró adecuada la implementación de las fechas para la realización de la consulta, ya que si bien son acotadas, ello obedece a la necesidad de cumplir con el plazo otorgado por esta Sala Superior en los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados para emitir los lineamientos que permitan verificar el cumplimiento de la autoadscripción

<sup>27</sup> Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Op. cit.*, párr. 22.

<sup>28</sup> Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Op. cit.*, párr. 23.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

calificada respecto de las acciones afirmativas de personas indígenas.<sup>29</sup> Sin embargo, la autoridad responsable razonó que con dichos plazos se garantizaba la ejecución de las etapas con el tiempo suficiente para su realización.

- (94) Ahora, la autoridad administrativa electoral, en la Base Cuarta de la Convocatoria, previó que, durante la etapa informativa, las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales y Distritales del INE acudirán a los pueblos y comunidades indígenas para promover y hacer del conocimiento de estas la Convocatoria y los materiales con la información más relevante para propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas.
- (95) Asimismo, se previó que el INE –con la colaboración del INPI– realizará la difusión del proceso de consulta a través de los medios de comunicación, en particular, a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas. Además, se promoverá que la Convocatoria y la información correspondiente sea difundida por personas indígenas en sus propias comunidades y en sus respectivas lenguas originarias.
- (96) No obstante, esta Sala Superior advierte que si bien la autoridad responsable previó una etapa específica para brindar información respecto de la consulta, lo cierto es que también estableció acciones que coadyuvan a dicho fin en las etapas deliberativa y consultiva, porque en el primer caso, se previó la posibilidad de que el personal del INE acompañe a los pueblos y comunidades indígenas para transmitir información a las colectividades,<sup>30</sup> mientras que en el segundo caso, se estableció que en los diálogos que

---

<sup>29</sup> Al respecto, debe destacarse que en la sentencia principal dictada por este órgano jurisdiccional el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, se le ordenó al INE que, **en un plazo de seis meses a partir de la notificación de la resolución**, elabore los lineamientos que permitan verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada. Sin embargo, mediante resolución incidental del cinco de marzo de dos mil veintidós, esta Sala Superior le concedió al INE una **prórroga de seis meses a partir de la notificación de dicha resolución** para que diera cumplimiento a lo ordenado en la sentencia principal.

<sup>30</sup> **b) Etapa deliberativa** [...] En caso de requerir el acompañamiento de personal del INE para transmitir la información a sus comunidades o asambleas, podrán solicitarlo a la JLE o JDE que corresponda.



entable el INE con las personas para llegar a los acuerdos que procedan respecto del objeto de la consulta, habrá una etapa informativa.<sup>31</sup>

- (97) De ese modo, este órgano jurisdiccional advierte que las labores informativas por parte del INE respecto de la consulta, no se agotan en la etapa exclusivamente prevista para dicho fin, pues la autoridad responsable estableció diversas acciones en ese sentido durante las etapas deliberativa y consultiva, con el fin de garantizar una consulta debidamente informada en favor de las personas y comunidades consultadas.
- (98) Por otra parte, respecto de la etapa deliberativa, el INE previó que durante el periodo que la comprende, las personas, pueblos y comunidades indígenas podrán deliberar en plena libertad sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones y, en su caso, sus reflexiones respecto del tema de consulta. Sin embargo, el que se haya previsto una etapa para dicho fin, no impide que las personas y colectividades consultadas puedan seguir deliberando previo a la conclusión del plazo para la presentación de las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones que surjan respecto de la materia de la consulta.
- (99) Ello es así, porque conforme a la Convocatoria, en la etapa consultiva, aún hay oportunidad para la deliberación y decisión respecto de los temas objeto de la consulta. En dicha etapa, el INE previó que se establecerá un diálogo entre dicha autoridad y las personas consultadas a través de reuniones consultivas estatales o distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.
- (100) En cada reunión se llevará a cabo una etapa informativa en la que se organizarán mesas de trabajo para que las personas participantes deliberen sobre la materia de la consulta. Adicionalmente, se abrirá un plazo de siete

---

<sup>31</sup> **c) Etapa consultiva** [...] En cada reunión se llevará a cabo una etapa informativa en la que podrán organizarse mesas de trabajo para que las personas participantes deliberen sobre la materia de la consulta. Se levantará el acta correspondiente que contendrá los principales acuerdos alcanzados. Asimismo, se videograbarán las sesiones y se generará evidencia fotográfica.

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

días posteriores a la realización de la reunión consultiva, durante el cual se recibirán en las Juntas Locales y en las Juntas Distritales del INE, las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones generadas en las reuniones consultivas, o que por separado deseen formular las personas y las autoridades de las comunidades indígenas.

- (101) En ese sentido, de una lectura integral de la Convocatoria, se advierte que el proceso de deliberación y decisión por parte de los pueblos y comunidades indígenas no se delimita exclusivamente a la etapa deliberativa, sino que se previó la posibilidad de que dicho ejercicio se lleve a cabo hasta antes de la presentación de las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones, las cuales, serán valoradas por la autoridad electoral en una etapa diversa.
- (102) De lo hasta ahora expuesto, esta Sala Superior advierte tres aspectos relevantes: **1)** El Consejo General del INE programó los plazos para el desarrollo de las etapas de la consulta, con el fin de cumplir con la emisión de los lineamientos de autoadscripción calificada dentro del plazo otorgado por esta Sala Superior; **2)** las acciones informativas no se agotan en la etapa expresamente prevista para su ejecución, pues también se prevén en las etapas deliberativa y consultiva; y **3)** las personas, pueblos y comunidades indígenas pueden realizar sus procesos de deliberación y decisión durante la etapa deliberativa, pero no exclusivamente en ella, pues no se prohíbe su ejercicio durante la etapa consultiva, siempre que se presenten las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones dentro del plazo previsto para ello.
- (103) Ahora, la **ineficacia** de los argumentos de la parte demandante deriva de que la programación de los plazos previstos por la autoridad responsable para el desarrollo de las etapas de la consulta, no le genera, por sí misma, una afectación en su esfera jurídica, ni se advierte un perjuicio en sus derechos a partir de aquellas.
- (104) Sin embargo, tanto en el Protocolo como en la Base Sexta de la Convocatoria, se prevé la posibilidad de que las personas y representantes



de los pueblos y comunidades indígenas presenten sus inquietudes ante los órganos del INE respecto de la documentación puesta a su consideración, por lo que se prevé un mecanismo de diálogo entre la autoridad responsable y las personas y colectividades consultadas, con el fin de llevar a cabo un adecuado desarrollo de las etapas de la consulta.

- (105) Por otra parte, son **ineficaces** los planteamientos relacionados con que la autoridad administrativa electoral no ha difundido ni proporcionado la información necesaria respecto a la consulta, en la totalidad de las comunidades del estado de Morelos, ya que los argumentos de la parte actora son genéricos y no evidencian, ni siquiera indiciariamente, la ilegalidad del acto impugnado,<sup>32</sup> porque de ellos no se advierte una afectación a los derechos de la parte demandante ni se demuestra una omisión atribuible a la autoridad responsable respecto a su deber de informar a las personas y comunidades indígenas en el contexto de la consulta.
- (106) Si bien la parte demandante señala que la Convocatoria se publicó en un periódico local y de manera desapercibida hasta el catorce de junio, siendo que la etapa informativa culminó el dieciséis siguiente, ello no demuestra una afectación a su derecho de información respecto de la consulta en cuestión, pues ello únicamente evidencia que tuvo conocimiento de la consulta con la oportunidad suficiente y, de las constancias del expediente, no se advierte que la autoridad responsable no hubiera desplegado y ejecutado las demás acciones informativas previstas en el Protocolo y la Convocatoria.

---

<sup>32</sup> Véase el criterio sostenido en la Jurisprudencia I.4o.A. J/48, **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES**, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, Enero de 2007, página 2121; la Tesis LIV/2015 de esta Sala Superior y de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 69 y 70; y la Jurisprudencia 18/2015 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 17, 18 y 19.

(107) Finalmente, es **ineficaz** el planteamiento respecto a que la autoridad no consultó a las personas, comunidades y pueblos indígenas acerca de la organización, los tiempos y las instancias comunitarias respecto de la consulta, ya que la parte actora hace depender ese argumento de su pretensión de ampliar los plazos de la consulta ante su presunta insuficiencia.

**E. El diseño de la consulta es culturalmente apropiado y de buena fe**

(108) Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** a la parte actora respecto a que el diseño de las etapas de la consulta no permite que sea culturalmente apropiada y de buena fe, a partir de una presunta contradicción entre los objetivos de la Convocatoria y las disposiciones ahí plasmadas.

**i) El diseño de las etapas deliberativa y consultiva de la consulta son culturalmente apropiadas**

(109) En primer lugar, son **infundados** los planteamientos respecto a que las disposiciones previstas en la Convocatoria no son culturalmente apropiadas.

(110) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el requisito de “culturalmente apropiado” en el sentido de que las consultas deben de realizarse de acuerdo con las propias tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>33</sup>

(111) No obstante, respecto de la manera de implementar las consultas, dicho órgano internacional ha concluido que no hay un único modelo apropiado, sino que se debe de atender a la finalidad de la consulta, las circunstancias nacionales, las de los pueblos y comunidades indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas.

---

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 201. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)



- (112) En ese sentido, para que una consulta se considere culturalmente apropiada, ésta debe partir de criterios sistemáticos y preestablecidos que permitan a los pueblos y comunidades manifestar su opinión de conformidad con sus procesos internos.<sup>34</sup>
- (113) En el caso concreto, la Sala Superior considera que el diseño de la consulta, en los términos previstos en la Convocatoria y el Protocolo, es culturalmente apropiado en atención a lo siguiente.
- (114) En primer lugar, en cuanto al planteamiento de que, tanto la Convocatoria como el Protocolo desconocen las formas tradicionales de debate de las comunidades, al únicamente permitir que las autoridades indígenas y las personas en lo individual deliberen respecto de la materia de la consulta, esta Sala Superior considera que es **infundado**, ya que la parte actora parte de una interpretación incorrecta del procedimiento de consulta, pues en este, se permite la deliberación de los pueblos y las comunidades indígenas conforme a sus usos y costumbres.
- (115) Si bien, la Base Cuarta, inciso b) de la Convocatoria y el Apartado G), punto III del Protocolo prevén que la deliberación sea realizada por las “autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, y las personas indígenas en lo individual”, lo cierto es que esa misma disposición añade que dicho proceso debe ser realizado “de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión”.
- (116) Por lo tanto, dichas disposiciones deben entenderse en el sentido de que los pueblos, comunidades y personas indígenas podrán deliberar libremente sobre la información que proporcionó la autoridad electoral sin mayor restricción que las que establezcan sus propios métodos y tradiciones.

<sup>34</sup> Organización Internacional del Trabajo, Reclamación (artículo 24) – BRASIL–C169-2009, párrafo 42. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507317,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507317,es:NO)

**SUP-JDC-556/2022 Y SUP-JDC-557/2022  
ACUMULADOS**

- (117) Por otra parte, esta Sala Superior estima que es **infundado** el planteamiento de la parte demandante respecto a que el diseño de la consulta no es culturalmente apropiado, porque, en su opinión, el propósito principal de la consulta es la contestación del cuestionario y que dicho instrumento este diseñado para contestarse de manera individual, desconociendo las formas tradicionales de debate de las comunidades.
- (118) La consulta instrumentada por el INE tiene la finalidad de establecer lineamientos que permitan verificar el requisito de autoadscripción calificada para aquellas personas que pretendan beneficiarse de medidas afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de los procesos electorales a cargos de elección popular.
- (119) Ahora, si bien es cierto que la autoridad responsable previó un cuestionario para efecto de consultar, de manera concreta, determinados aspectos respecto de la materia de la consulta, ello no impide que las personas, los pueblos y las comunidades indígenas formulen opiniones, propuestas, sugerencias u observaciones al margen del cuestionario en cuestión.
- (120) Ello es así, pues la propia autoridad responsable, en el Acuerdo INE/CG388/2022 razonó que el cuestionario solo es una guía para enfocar la consulta en la materia de ésta, mas no pretende cerrar el diálogo ni la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de las preguntas planteadas, lo cual es congruente con la Base Cuarta, inciso c) de la Convocatoria, así como con el Apartado G), punto IV del Protocolo, cuyas disposiciones prevén la posibilidad de que las personas, los pueblos y las comunidades indígenas formulen opiniones, propuestas, sugerencias u observaciones, teniendo en todo momento la posibilidad de mantener un diálogo abierto e informado con la autoridad electoral.
- (121) Por ello, no le asiste la razón a la parte actora respecto a que la implementación del cuestionario implica una vulneración a su esfera jurídica, pues dicho instrumento únicamente tiene la finalidad de guiar el proceso de consulta, sin que anulen la posibilidad de que las personas y



comunidades consultadas dialoguen y formulen las participaciones que estimen convenientes.

**ii) La metodología de las etapas consultiva, valorativa y de conclusiones cumplen el requisito de buena fe**

(122) Por otra parte, se **desestiman** los argumentos de la parte actora respecto a que la Convocatoria no garantiza que el desarrollo de las etapas consultiva, valorativa y de conclusiones satisfagan el requisito de buena fe de la consulta.

(123) En primer término, la parte actora alega, sustancialmente, que no se garantiza eficazmente que la información que proporcionen las personas y comunidades consultadas será evaluada por la autoridad electoral. Sin embargo, dicho planteamiento es **infundado**, ya que dentro del proceso de consulta se prevén distintos mecanismos y oportunidades para que las comunidades dialoguen sus posturas con la autoridad y éstas sean valoradas:

- **Etapas consultiva:** En esta etapa se prevén dos oportunidades de discusión entre la autoridad electoral y los pueblos, comunidades y personas indígenas.

En un primer momento, tanto el Protocolo como la Convocatoria prevén que en las reuniones estatales y distritales se organizaran mesas de trabajo con el acompañamiento de órganos técnicos, garantes, coadyuvantes y observadores para el establecimiento de un diálogo entre el INE y las personas y comunidades consultadas. Asimismo, se prevé que en cada sesión se levantarán actas que contengan los principales acuerdos alcanzados.

En un segundo momento, se prevé que se abrirá un plazo de siete días para que la autoridad administrativa electoral reciba las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones generadas en

las reuniones consultivas, o que por separado deseen formular las personas y las autoridades de las comunidades indígenas.

- **Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias:** En esta fase, la autoridad efectuará el análisis y valoración de las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos derivados de las reuniones consultivas.

En caso de que no se acepten las propuestas o sugerencias que remitan los pueblos, las comunidades y las personas indígenas, el INE emitirá un dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de estas, el cual remitirá a las representaciones indígenas electas en las reuniones consultivas.

- **Etapa de conclusiones y dictamen:** Finalmente, en esta etapa, se prevé que la autoridad elaborará el anteproyecto de acuerdo en el cual se presentará el resumen de las respuestas a los cuestionarios y mediante el cual se emitirán los lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulen a través de la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular. Dicho documento se habrá de hacer del conocimiento de las representaciones de los pueblos y las comunidades indígenas.

(124) De lo anterior, se advierte que, contrario a lo expuesto por la parte actora, el Protocolo y la Convocatoria prevén mecanismos que han de garantizar que los pueblos, las comunidades y las personas indígenas puedan participar activamente en cada parte del proceso de consulta.

(125) Finalmente, es **ineficaz** el planteamiento de la parte actora respecto a que las personas que han de participar en la etapa consultiva pueden no representar la voluntad de las personas y comunidades indígenas, ya que se trata de un planteamiento especulativo que exceden de la materia del acto impugnado.



**iii) Es atendible la solicitud de que las propuestas de las personas y comunidades indígenas se publiquen en el micrositio web del INE y en otros medios de comunicación culturalmente adecuados.**

- (126) La parte actora sostiene que se deberían dar a conocer las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de los pueblos y las comunidades indígenas que deriven de la etapa consultiva, a través de la página web del Instituto y del envío del material impreso a aquellas comunidades que expresamente lo soliciten.
- (127) Esta Sala Superior advierte que, en el protocolo, el INE estableció un mecanismo para entablar estrecha comunicación con los pueblos y las comunidades indígenas a través de sus representantes, quienes estarán informados de todas las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos que se deliberen en la consulta con la finalidad de dar puntual seguimiento a los acuerdos aprobado en esta etapa.
- (128) Incluso, se advierte que, en la etapa de valoración de las opiniones y sugerencias, el INE a través de Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos elaborará un dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de las sugerencias o propuestas, que se remitirá a las autoridades representativas indígenas, a través de las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas del INE.
- (129) Asimismo, en el protocolo se contempla que en la etapa de conclusiones y dictamen, también se les informará a las personas representantes de las comunidades indígenas electas en las asambleas, respecto del anteproyecto de Acuerdo del Consejo General que elaborará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en el cual se presentará el resumen de las respuestas a los cuestionarios y mediante el cual se emitirán los Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulen a través de la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular.

- (130) Como se advierte, en el protocolo se contemplan vías de comunicación entre la autoridad electoral con los pueblos y las comunidades indígenas a través de sus representantes, quienes contarán con toda la información relacionada con los puntos de acuerdo aprobados en la consulta y los actos posteriores a esa etapa.
- (131) Sin embargo, esta Sala Superior, con el fin de tutelar los principios de transparencia y máxima publicidad, considera que es **atendible** la pretensión de la actora respecto a la publicación de los materiales que deriven de la consulta en su página de internet, ya que el INE ha previsto en la Convocatoria un canal técnico para la difusión y seguimiento de la consulta,<sup>35</sup> por lo tanto, se **vincula** al Consejo General del INE para que publique en el micrositio web correspondiente, las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de los pueblos y las comunidades indígenas que deriven de la etapa consultiva. Asimismo, la autoridad administrativa deberá garantizar la difusión de los materiales que deriven de la consulta a través de otros medios de comunicación culturalmente adecuados, con base en las necesidades de los pueblos y las comunidades indígenas.

## **9. CONCLUSIÓN**

- (132) Esta Sala Superior **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022 del Consejo General del INE mediante los cuales se aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular; así como la Convocatoria y sus anexos instrumentados para dicho fin.

---

<sup>35</sup> Véase la Base Sexta de la Convocatoria, en la cual se desarrolla que en la página electrónica del INE [www.ine.mx/actorespoliticos/candidaturas-indigenas-consulta/](http://www.ine.mx/actorespoliticos/candidaturas-indigenas-consulta/) se habilitará un micrositio que contendrá la información más relevante relacionada con el proceso de consulta previa, libre e informada en materia de autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.



- (133) Asimismo, por razones de máxima publicidad y transparencia, se **vincula** al Consejo General del INE a publicar las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos que formulen los pueblos y las comunidades indígenas y que deriven de la etapa consultiva, en el micrositio web que la propia autoridad ha previsto en la Convocatoria para la difusión y seguimiento de la consulta y a través de otros medios de comunicación culturalmente adecuados.

## 10. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **acumula** el Juicio SUP-JDC-557/2022 al diverso SUP-JDC-556/2022, en los términos precisados en la ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, los actos controvertidos.

**TERCERO.** Se **vincula** al Consejo General del INE, en los términos precisados en la ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso quien emite un voto particular y la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe 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: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 21/07/2022 07:59:23 p. m.

Hash: 7DnJPSfav6He4GLqOZNDpL6Yuag=

**Magistrado**

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 21/07/2022 09:07:06 p. m.

Hash: ieQHU6f+L6I/YAuoq3F4HdOciWw=

**Magistrado**

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 21/07/2022 09:52:11 p. m.

Hash: SqcMBZg4i2mGrUhWXIST9RQj/jY=

**Magistrada**

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 21/07/2022 08:45:12 p. m.

Hash: 35PRiQCjj4gBTrbjaVTqFF01d3o=

**Magistrada**

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 22/07/2022 12:23:10 p. m.

Hash: EGjKS0nMoZYtVCgGGc2f+kkBILw=

**Magistrado**

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 22/07/2022 11:14:41 a. m.

Hash: Tacs2SXMpsHMhJmO5G48aK5NWpg=

**Secretario General de Acuerdos**

Nombre: Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Fecha de Firma: 21/07/2022 06:03:49 p. m.

Hash: 5DKCzaqzeQAJX5XG8vYcgoUXo+U=



**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN LOS EXPEDIENTES DE LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-556/2022 Y ACUMULADO<sup>36</sup>, EN ATENCIÓN A QUE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES AFROMEXICANAS DEBEN INCLUIRSE EN EL PROCESO DE CONSULTA EN MATERIA DE AUTOADSCRIPCIÓN PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES FEDERALES.**

## **I. Introducción**

Con el debido respeto al profesionalismo de la Magistrada y los Magistrados que con su voto mayoritario aprobaron la sentencia recaída en los expedientes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía identificados con las claves **SUP-JDC-556/2022 y su acumulado**, me aparto de la decisión adoptada, en el sentido de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022, relacionados con la realización de una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de auto adscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

El motivo de mi disenso deriva, fundamentalmente, de que la consulta de referencia debe ampliarse para que también se realice a las personas integrantes de los pueblos y comunidades afromexicanas, a fin de hacerlas visibles y cumplir con el mandato establecido en el artículo 2, Apartado C, de la Constitución Política Federal, de garantizar su libre

---

<sup>36</sup> Colaboró en la elaboración de este documento: José Alfredo García Solís.



determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social, mediante propuestas dirigidas a reforzar la auto adscripción simple de las candidaturas a cargos de elección federales para su postulación mediante la acción afirmativa afroamericana.

## **II. Aspectos de los que se disiente**

No acompaño la determinación adoptada por la mayoría, en el sentido de declarar inatendibles los planteamientos formulados por una mujer que se ostenta como integrante del pueblo afroamericano de la comunidad de Cuajinicuilapa, Guerrero, sobre la premisa de que dicha consulta se implementó de manera específica para los pueblos y las comunidades indígenas, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída al recurso de reconsideración SUP-REC-1410/2021 y sus acumulados; y porque se trata de comunidades a quienes se les aplican medidas afirmativas y mecanismos de autoadscripción distintos.

## **III. Postura**

Si bien, los acuerdos impugnados se emitieron en cumplimiento a una determinación de esta Sala Superior, no debe pasarse por alto que el medio de impugnación presentado por una mujer afroamericana para controvertirlos, tiene su origen en vicios propios, que pone de relieve a partir de cuestionar la omisión de consultar a los pueblos y comunidades afroamericanas sobre el reforzamiento de la autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

A lo anterior, se suma que la parte actora no participó en la cadena impugnativa de la que derivaron los acuerdos controvertidos, por lo que no se puede limitar su derecho de impugnación, a partir de que se trata del cumplimiento de una sentencia, sobre todo, si se tiene en cuenta que su pretensión no es modificar la consulta indígena, sino ampliarla, a partir de que se trata de un acto nuevo para ella.

#### **a) Discriminación racial contra las personas afromexicanas**

En el plano internacional, el Estado Mexicano suscribió la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>37</sup>, que rechaza cualquier forma de discriminación basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, lo que comprende a las personas afromexicanas y afrodescendientes.

El artículo 1, párrafo 1, de dicha Convención señala que la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

---

<sup>37</sup> Instrumento aprobado por el Senado de la República el 6 de diciembre de 1973, como consta en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 1974. Dicho instrumento entró en vigor para el Estado mexicano el 20 de marzo de 1975, previa su ratificación el 20 de febrero de 1975 y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de junio de 1975.



Por lo tanto, en mi concepto, la exclusión de los pueblos y comunidades afroamericanas en el proceso de consulta de que se ocupan los acuerdos impugnados, transgrede en su perjuicio los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, así como los de igualdad y no discriminación; pues la limitación de su derecho a ser consultados obedece a que los requisitos de autoadscripción varían entre las comunidades indígenas y las afroamericanas, lo cual no acompaña, pues la diferencia entre las personas no puede servir de justificante válido para limitar el ejercicio de algún derecho.

#### **b) La situación de las personas afroamericanas**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informa que las personas afrodescendientes en la región habitan en las zonas más pobres y con menor infraestructura y se encuentran más expuestas al crimen y la violencia. Asimismo, las enfrentan serios obstáculos para acceder a los servicios de salud y educación, como así también para obtener una vivienda y acceder a empleos, especialmente en los niveles gerenciales y jerárquicos; y concluye que las personas afrodescendientes enfrentan importantes obstáculos en relación con el ejercicio y la garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Asimismo, expone que la subrepresentación y escasa participación de la población afrodescendiente en la esfera política demuestran impedimentos adicionales para acceder a las estructuras del poder político y así tomar parte activamente en el diseño de

políticas públicas orientadas a mejorar su situación de discriminación estructural<sup>38</sup>.

Desde este contexto, cabe señalar que de conformidad con la Encuesta Intercensal 2015, las entidades federativas con una mayor proporción de población afroamericana son: Guerrero (6.5%), Oaxaca (4.9%) y Veracruz (3.3%)<sup>39</sup>; sin embargo, en todo el país hay casi 1.4 millones de personas afroamericanas.

No obstante, previo a la reforma realizada al artículo 2 del Pacto Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; las personas afroamericanas habían estado histórica y culturalmente invisibilizadas en el país.

### **c) Comunidad invisibilizada**

Si bien, en la actualidad, existe en el plano constitucional un reconocimiento formal de su existencia y como parte de la composición pluricultural de la Nación, esta situación de ningún modo garantiza que en los espacios políticos y públicos sean visibilizadas por auténticos representantes afrodescendientes, que cuenten con el respaldo de la comunidad afroamericana.

---

<sup>38</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA Ser.L/V/II. Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 11. Documento consultado en: [https://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/AFROS\\_2011\\_ESP.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/AFROS_2011_ESP.pdf) Consulta realizada el 20 de julio de 2022.

<sup>39</sup> INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825090272.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090272.pdf)



Se hace notar que las organizaciones afrodescendientes han sostenido que uno de los mecanismos de invisibilización ha sido precisamente subsumir o equiparar sus necesidades con las de otros grupos que padecen discriminación<sup>40</sup>.

No obstante, cabe recordar que, para el proceso electoral federal ordinario 2020-2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG18/2021, en el cual determinó que los partidos políticos nacionales y coaliciones debían postular: tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los trescientos Distritos Electorales y una por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista; para lo cual, las cuatro postulaciones de referencia debían realizarse de manera paritaria.

Sin embargo, la autoadscripción simple prevista para este tipo de candidaturas postuladas en acción afirmativa, mediante la presentación de una carta bajo protesta de decir verdad, de ningún modo garantizó que las personas postuladas pertenecieran o tuvieran el respaldo de los pueblos y comunidades afroamericanas; lo que se refuerza si se tiene en cuenta que en el proceso electoral federal 2020-2021, se detectaron ciento treinta y dos candidaturas a diputaciones

---

<sup>40</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA Ser.L/V/II. Doc.62, párr. 78.

federales que no acreditaron pertenecer a pueblos originarios<sup>41</sup>.

Debo hacer énfasis en que la única forma de visibilizar esta parte de la población mexicana es a través de las sentencias, como ya se hizo con la cuota migrante, así como con la implementación de la cuota en favor de las personas con discapacidad y de quienes pertenecen a la diversidad sexual.

#### **d) Consulta sobre autoadscripción**

Desde esta perspectiva, cabría cuestionar: ¿De qué manera se puede visibilizar a las personas afromexicanas? Pues precisamente, preguntándoles ¿cómo debe demostrarse su autoadscripción?; o bien, ¿de qué manera debe establecerse el vínculo con el pueblo y la comunidad afromexicana?

Debo resaltar que en el caso que se examina, la parte enjuiciante no tenía la pretensión de revocar los acuerdos impugnados, sino únicamente modificarlos, a fin de que se ampliara la consulta y se tenga en cuenta a las personas que forman parte de los pueblos y las comunidades afromexicanas.

De esta forma, consultarles para que formulen propuestas sobre la forma en que debe realizarse su autoadscripción, es una

---

<sup>41</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, "Plantean asegurar representación justa, indígena y afromexicana, en la Cámara de Diputados", Categoría: Boletines, Publicado: Martes, 01 Junio 2021, Número 072. Documento disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/boletines-permanente/51085-plantean-asegurar-representacion-justa-indigena-y-afromexicana-en-la-camara-de-diputados.html> Consulta realizada el 20 de julio de 2022.



manera de darles la oportunidad de hacerse visibles y tutelar que, para la postulación de candidaturas a cargos de elección federales, quienes se registren no suplanten la identidad de las personas que forman parte de los pueblos y las comunidades de referencia.

#### **e) Encuentro con mujeres afrodescendientes/afromexicanas**

Debo resaltar que los días nueve y diez de junio del año en curso, en Santa Cruz Huatulco y Santa María Huatulco, Oaxaca, se realizó un encuentro con el objetivo de difundir y promover el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres afrodescendientes/afromexicanas en la vida pública y política, así como su acceso a la justicia electoral con perspectiva de género e interseccional.

Este encuentro tuvo como finalidad fortalecer los vínculos institucionales del Tribunal Electoral con la ciudadanía, la sociedad civil e instituciones afines, con el fin de promover los derechos político-electorales y su defensa a través de la función jurisdiccional.

En dicho evento se adoptó la *Declaratoria del Encuentro de Mujeres Afrodescendientes/Afromexicanas*, en la que, entre otros puntos, se dispuso el compromiso de impulsar la inclusión de la identidad de las mujeres afrodescendientes/afromexicanas en las actividades institucionales para visibilizarlas, así como proteger y promover sus derechos humanos en especial los derechos político-electorales con una visión incluyente, intercultural e interseccional.

**f) Las barreras de carácter social y material**

La inclusión social no puede esperar, porque una labor jurisdiccional comprometida con el pleno acceso a la justicia, así como con la potenciación de los derechos humanos de carácter político-electoral, se logra con la emisión de sentencias que permiten acceso a la justicia con medidas compensatorias a las personas afroamericanas en situación desfavorable para que puedan ser escuchadas por la autoridad administrativa electoral mediante la ampliación de una consulta pública.

La justicia electoral, ha integrado a nuestra democracia personas tradicionalmente relegadas de la participación política, como las mujeres, los pueblos indígenas, las personas jóvenes, personas inter, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, por mencionar algunas.

De ahí que, en congruencia con lo antes expuesto, estimo que se debió ordenar al Consejo General del INE que modifique los acuerdos controvertidos, a fin de que incluya en el proceso de consulta, a los pueblos y comunidades afroamericanas.

Por las razones expuestas se formula el presente voto particular.



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.

**Magistrada**

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 22/07/2022 12:23:18 p. m.

Hash: ZGsdvsstJyRa9T394dzC0FqiuwE=

