



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-47/2021 Y SUP-RAP-49/2021 ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: MARCELA TALAMÁS SALAZAR Y ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO

COLABORÓ: BRENDA DURÁN SORIA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modifica, en plenitud de jurisdicción, el acuerdo INE/CG108/2021¹ por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral² dio respuesta a la consulta realizada por el Partido Acción Nacional³ respecto de la forma de contabilizar las acciones afirmativas que serán aplicadas en el actual proceso electoral para diputaciones federales.

Lo anterior, para el efecto de que si una persona forma parte de más de un grupo en situación de vulnerabilidad para el cual hay acciones afirmativas; únicamente para efectos de su cumplimiento, esa persona se colocará dentro de una de las medidas afirmativas, lo que se definirá a partir de la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y de lo que decida en conjunto con el partido o coalición

¹ En lo sucesivo, el acuerdo controvertido o impugnado.

² En adelante, CG del INE.

³ En lo subsecuente, PAN.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

correspondiente. A partir de lo anterior, la fórmula correspondiente deberá integrarse por dos personas que compartan el mismo grupo.

ANTECEDENTES

1. Sentencia de la Sala Superior. El veintinueve de diciembre de dos mil veinte, esta Sala Superior dictó sentencia en el SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados, en la que, entre otras cuestiones, modificó el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el CG del INE determinara los veintiún distritos en los que deberían postularse las candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa.

Además, ordenó que se fijaran lineamientos para implementar medidas afirmativas para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad⁴.

2. Consulta. El diecisiete de enero de dos mil veintiuno⁵, el representante del PAN ante el CG del INE formuló consulta respecto de la forma en que se deberían contabilizar las acciones afirmativas que serán aplicadas en el actual proceso electoral para diputaciones federales.

3. Acuerdo controvertido. El quince de febrero, el CG del INE respondió la solicitud planteada por el PAN (acuerdo INE/CG108/2021⁶).

4. Recursos de apelación. El diecinueve de febrero, el PAN y MORENA promovieron ante la Oficialía de Partes Común del INE recursos de apelación en contra del acuerdo referido

⁴ También se dio vista al Congreso General para que, en ejercicio de sus atribuciones, llevara a cabo las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el acceso efectivo de las personas en situación de vulnerabilidad al ejercicio del poder público.

⁵ En adelante las fechas corresponde a dos mil veintiuno, salvo precisión diversa.

⁶ ACUERDO DEL CG DEL INE POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020.



5. Sentencia del recurso de apelación 21 y sus acumulados. El veinticuatro de febrero, esta Sala Superior emitió sentencia en la que ordenó al CG del INE modificar el acuerdo⁷ a través del cual, entre otras, se definieron acciones afirmativas para el proceso electoral federal 2020-2021. Ello, únicamente para que sean diseñadas e implementadas acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. El resto de las medidas para personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, así como de la diversidad sexual y de género quedaron intocadas.

6. Turno y radicación. Recibidos los escritos de demanda, la Presidencia de esta Sala Superior, acordó integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la ponencia a su cargo, donde se radicaron.

7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó la admisión y ordenó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación⁸, toda vez que los partidos políticos recurrentes se inconforman de la respuesta emitida por el Consejo General, órgano central del INE, relacionado con la forma en la que se contabilizarán a las personas o fórmula que se ubique en más de un grupo en situación de vulnerabilidad, para el cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas para el registro de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios.

⁷ INE/CG18/2021.

⁸ Con fundamento en los artículos 41.VI, y 99.III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184; 186.III.a), c) y g), y 189.I.c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, Ley Orgánica); así como 40.1 y 44.1.a, 79, 80 y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020⁹, en el cual, si bien se 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 determine alguna cuestión distinta.

TERCERA. Acumulación. Al existir identidad en el señalamiento de la autoridad responsable y la resolución reclamada procede la acumulación¹⁰ del recurso de apelación **SUP-RAP-49/2021** al **SUP-RAP-47/2021** por ser éste el primero que se recibió en este Tribunal Electoral.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente del recurso acumulado.

CUARTA. Requisitos de procedencia¹¹. Se cumplen conforme a lo siguiente.

1. Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito y en ellas se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos recurrentes; se identifica la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios y los preceptos transgredidos.

2. Oportunidad. Los medios de impugnación son oportunos¹², como se explica a continuación:

⁹ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte, en vigor a partir del día siguiente.

¹⁰ Artículos 199.XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹¹ Previstos en los artículos 7.1, 8, 9.1, 45.1.a y 79, de la Ley de Medios.

¹² Artículos 7, párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios.



Para esta Sala Superior resulta un hecho notorio¹³ que el acuerdo controvertido fue aprobado por el CG del INE en sesión de quince de febrero y fue publicado en el sitio electrónico oficial del INE en la misma fecha¹⁴.

Por ello, si los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos el diecinueve de febrero —dentro de los cuatro días posteriores a la fecha de la emisión del acuerdo impugnado— es oportuna su presentación.

3. Legitimación y personería. Se surten los requisitos porque los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos —legitimados en términos de la ley—, por conducto de sus representantes,¹⁵ lo que es reconocido por la responsable al rendir su informe¹⁶.

4. Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, dado que los partidos recurrentes señalan que les causa afectación el acuerdo controvertido en el que se establece la manera en la que se contabilizarán a las personas o fórmulas para efectos del cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas para el registro de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

En conclusión, los recursos de apelación cumplen los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia.

QUINTA. Síntesis del acuerdo impugnado. La consulta planteada por el PAN al CG del INE fue la siguiente:

“Para efectos del cumplimiento de las acciones afirmativas en beneficio de personas Indígenas, con Discapacitadas (sic), Afromexicanas y las que forman parte de la comunidad de personas de la Diversidad Sexual. ¿Cómo se contabilizará el cumplimiento de estas acciones ante el

¹³ Artículo 15.1 de la Ley de Medios.

¹⁴ Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/117416>.

¹⁵ En términos del artículo 13.1.a de la Ley de Medios.

¹⁶ Conforme al artículo 18.2.a de la Ley de Medios.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

supuesto que, en una persona o fórmula recaiga concurrentemente dos o varias condiciones por las que pueda ser objeto de diversas acciones afirmativas?

Es decir, bajo el criterio de interseccionalidad ¿Cómo se podrá considerarse y contabilizarse el cumplimiento, si se es indígena y discapacitado a la vez o afromexicano y al mismo tiempo perteneciente a la comunidad de personas de la diversidad sexual? ...”

En síntesis, la respuesta del CG del INE fue la siguiente:

- Para el presente proceso electoral federal, los partidos políticos nacionales y las coaliciones podrán postular –en sus candidaturas a diputaciones federales por ambos principios– a **personas que pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad**.
- Para efectos del cumplimiento de las acciones afirmativas, las personas que se ubiquen en más de un grupo en situación de vulnerabilidad **serán reconocidas en cada uno de ellos, así como en el género correspondiente** o en el que se autoadscriban (personas trans)¹⁷, con la salvedad de las personas no binarias, quienes no serán consideradas en género alguno (no serán contabilizadas para cumplir con la paridad).
- La exigencia de las medidas está planteada para postulación de fórmulas, por lo que sólo **si la fórmula completa se ubica en la categoría** del grupo en situación de vulnerabilidad o discriminación será contabilizada para el cumplimiento de la cuota establecida como acción afirmativa en favor de esa categoría.
- Si **ambas personas se ubican en dos o más categorías** se contabilizarán para las respectivas acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación al que pertenezcan ambas personas.
- Cuando **sólo una de las personas que integran la fórmula pertenezca a más categorías o grupo en situación de vulnerabilidad o discriminación**, no será contabilizada para acreditar las cuotas, pero el PPN o coalición deberá capturar también dicha pertenencia en el Sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles”.

SEXTA. Estudio. Por razones diversas, la pretensión de los partidos apelantes es que se modifique o revoque el acuerdo impugnado.

Los motivos de disenso serán analizados a partir de dos temas, el primero, relativo al cumplimiento de las acciones afirmativas mediante fórmulas y el segundo relacionado con el entendimiento de la concurrencia de las

¹⁷ Siempre y cuando se presente su carta de autoadscripción o se presente la documentación comprobatoria.



categorías sospechosas (interseccionalidad) para efecto de cumplir con las medidas afirmativas.¹⁸

Tema 1. Cumplimiento de las acciones afirmativas implementadas mediante fórmulas y no por persona candidata

A. Indebida determinación sobre el cumplimiento mediante fórmulas

El PAN controvierte la respuesta que emitió el CG del INE a la consulta que le planteó, entre otras cuestiones, respecto de la determinación de que el cumplimiento de las acciones afirmativas implementadas sea por fórmula y no por persona candidata. Al respecto, el recurrente hace valer los siguientes motivos de disenso:

- En el cumplimiento de las acciones afirmativas se debe reconocer a quienes se registran en situación de vulnerabilidad independientemente de la integración de las fórmulas; sin que medien restricciones adicionales; respetando la autodeterminación de los partidos y su diversidad ideológica, y valorando el esfuerzo para cumplir con la postulación de acciones afirmativas.
- La imposición a los partidos y coaliciones de la obligación de postular en fórmula candidaturas con representación de diversos grupos en situación de vulnerabilidad se traduce en una vulneración del derecho de quienes no cuentan con las mismas condiciones de pertenencia a tales grupos.
- Como se estableció en el caso de las postulaciones de género, debe entenderse que “el número de candidaturas simultáneas se refiere a las personas candidatas en sí mismas consideradas, ya sean propietarias y suplentes y no a la fórmula completa”. Ello, conforme a la Tesis XL/2004¹⁹.
- En las postulaciones debe entenderse al número de candidaturas en sí mismas consideradas ya sea propietaria o suplente y no a la fórmula completa²⁰.
- La Sala Superior de este Tribunal Electoral debe reconocer el cumplimiento de las acciones afirmativas a los ciudadanos que se han registrado en situación de vulnerabilidad, independientemente de la integración de sus fórmulas, en tanto respondan a las calidades de

¹⁸ De acuerdo con la jurisprudencia 4/2000 de rubro *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN* esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno.

¹⁹ Conforme a la Tesis XL/2004 de rubro: *REGISTRO SIMULTÁNEO DE CANDIDATOS A DIPUTADOS FEDERALES. LA PROHIBICIÓN SUGIERE A CADA CANDIDATO EN LO INDIVIDUAL Y NO A LA FORMULA EN SU CONJUNTO.*

²⁰ Conforme a la Tesis XL/2004 de rubro: *REGISTRO SIMULTÁNEO DE CANDIDATOS A DIPUTADOS FEDERALES. LA PROHIBICIÓN SUGIERE A CADA CANDIDATO EN LO INDIVIDUAL Y NO A LA FORMULA EN SU CONJUNTO.*

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

vulnerabilidad a las que se hayan autoadscrito, sin que medien restricciones adicionales a su cumplimiento, respetando la autodeterminación de los partidos políticos y la diversidad de ideologías que estos representan.

Los motivos de disenso que formula el PAN están dirigidos a controvertir que el cumplimiento de las acciones afirmativas que se han establecido sea mediante fórmulas de candidaturas y no considerando candidaturas en lo particular, lo que desde su perspectiva es indebido.

Para esta Sala Superior tales motivos de disenso resultan **infundados** toda vez que el partido político apelante parte de la premisa incorrecta de que es hasta esta determinación que el CG del INE establece la forma en que se deben integrar las acciones afirmativas que han sido implementadas, esto es, si su cumplimiento debe ser a partir de fórmulas de candidaturas o de candidaturas en lo individual.

Al respecto, es de advertir que tanto en los acuerdos emitidos por el CG del INE identificados con las claves INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, como en las sentencias que, respecto de la impugnación de tales acuerdos ha emitido esta Sala Superior, es indubitable que el cumplimiento de las acciones afirmativas que han sido implementadas es mediante *fórmulas de candidaturas*, ello, porque en cada uno de los supuestos se impuso a los partidos políticos y a las coaliciones el deber de postular determinado número de **fórmulas** para el cumplimiento de las acciones afirmativas indígenas, de personas con discapacidad, personas afro mexicanas y personas de la diversidad sexual e implícitamente respecto de las personas migrantes mexicanas residentes en el extranjero²¹.

Al emitir el acuerdo INE/CG572/2020²², el CG del INE estableció en el punto DÉCIMO SÉPTIMO de acuerdo, lo siguiente:

²¹ Ver recurso de apelación 21/2021 y sus acumulados.

²² ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021.



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

[...]

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

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

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

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

[énfasis añadido]

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

Ahora bien, al dictar sentencia en el recurso de apelación 121/2020 y sus acumulados, esta Sala Superior determinó, en cuanto interesa para los efectos de esta sentencia, **modificar** el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el CG del INE determine los veintiún distritos en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena; así como **fijar lineamientos** para que el CG del INE estableciera medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otras pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la acción afirmativa indígena este órgano jurisdiccional confirmó la determinación del CG del INE respecto del número de fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa (21) y representación proporcional (9) que deberán postular los partidos políticos y las colaciones electorales, pero se decidió ordenar al Consejo General ***“modificar su acuerdo para especificar claramente en cuáles de los 21 distritos los partidos y coaliciones deberán postular fórmulas integradas por personas indígenas”***.

A fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, el CG del INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021²³, en el cual, de manera sintetizada realizó lo siguiente:

1. Especificó los veintiún distritos electorales en los que se implementará la acción afirmativa indígena para la elección de diputaciones por el principio de RP. Así tal medida quedó establecida en los términos siguientes

Grupo	Piso mínimo	Distribución
--------------	--------------------	---------------------

²³ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020.



<p>Personas indígenas</p>	<p>Treinta fórmulas integradas de manera paritaria</p>	<p>MR: 21 fórmulas (11 mujeres) en los distritos especificados por orden de la Sala Superior (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 RP: 9 fórmulas (5 mujeres) especificados en el acuerdo INE/CG572/2020. 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</p>
<p>2. Definió las siguientes medidas afirmativas</p>		
<p>Grupo</p>	<p>Piso mínimo</p>	<p>Distribución</p>
<p>Personas con discapacidad</p>	<p>Ocho fórmulas integradas de manera paritaria</p>	<p>MR: 6 fórmulas de los 300 distritos RP: 2 fórmulas que podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista</p>
<p>Personas afroamericanas</p>	<p>Cuatro fórmulas integradas de manera paritaria</p>	<p>MR: 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: 1 fórmula que podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista</p>
<p>Personas de la diversidad sexual</p>	<p>Tres fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo</p>	<p>MR: 2 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales RP: 1 fórmula que podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista</p>

Tal acuerdo fue controvertido por diversos partidos políticos y ciudadanos, cuyas impugnaciones fueron resueltas por esta Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de apelación 21 de 2021 y sus acumulados.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

En esa sentencia, se declararon infundados e inoperantes los agravios planteados por los partidos políticos demandantes tendentes a controvertir las determinaciones del CG del INE respecto de la precisión de los distritos en que se debe implementar la acción afirmativa indígena, así como la determinación sobre la implementación de las demás acciones afirmativas, consistentes, en todos los casos, en la postulación de un determinado número de **fórmulas** de candidaturas a diputaciones federales por uno y otro principio.

Asimismo, esta Sala Superior ordenó modificar el acuerdo controvertido, para el efecto de diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

En este orden de ideas, desde el acuerdo INE/CG572/2020 quedó establecido para la acción afirmativa indígena, de manera expresa e indubitable, el deber de los partidos políticos y las coaliciones la postulación, por **fórmulas** de candidaturas a diputaciones federales, lo cual fue confirmado mediante la sentencia en el recurso de apelación 121/2020 y sus acumulados; similar situación aconteció respecto de las acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad, afro mexicanas y de diversidad sexual, con la emisión del acuerdo INE/CG18/2021, lo cual fue confirmado en la sentencia del recurso de apelación 21/2021 y sus acumulados.

De ahí que el motivo de disenso resulte infundado, al estar sustentado en la premisa inexacta de que es hasta el acuerdo INE/CG108/2021, ahora controvertido que se ha previsto que el cumplimiento de las diversas acciones afirmativas implementadas debe ser mediante **fórmulas** de



candidaturas, cuando tal deber se impuso a los partidos políticos y coaliciones desde que tales medidas fueron establecidas.

Asimismo, esta Sala Superior considera pertinente recordar que la relevancia de que las medidas afirmativas se planteen en fórmula deviene de la necesidad de generar candados a situaciones que propicien la postulación fraudulenta de las candidaturas de personas que forman parte de grupos excluidos, subrepresentados y en situación de vulnerabilidad.

De ello se dio cuenta desde la sentencia del juicio ciudadano 12624/2011, de la que derivó la jurisprudencia 16/2012²⁴ donde se establece que la finalidad de postular a titular y suplente -en ese caso del mismo género- es que, de resultar electa esa fórmula y presentarse la ausencia de la persona propietaria, ésta sería sustituida por una persona del mismo género.

B. Vulneración al principio de certeza y seguridad jurídica al emitir esa determinación

De la demanda del PAN es dable advertir que controvierte la determinación del CG del INE en la respuesta a su consulta mediante el acuerdo ahora impugnado, al establecer la obligación de que el cumplimiento de las acciones afirmativas sea mediante fórmulas de candidaturas y no por persona candidata, con relación a lo cual aduce que vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica.

Al respecto, expone los motivos de disenso que se señalan a continuación:

- Para garantizar el principio de certeza se debe observar lo previsto en el artículo 105.II constitucional, en cuanto señala que las modificaciones fundamentales que afectan de manera trascendental deberán ser promulgadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral.

²⁴ De rubro: CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

- Las modificaciones son trascendentales y tienen un alto impacto en el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos como la organización de procesos internos para elegir candidaturas.
- Es necesario el establecimiento de medidas claras en cuanto a los procesos de elección de candidaturas.
- Se vislumbra una grave vulneración al principio de certeza ya que las autoridades deben estar debidamente facultadas para dar a conocer a las y los participantes del proceso electoral con claridad y seguridad las reglas a que está sujeta su actuación y las de las autoridades electorales.
- Con el acuerdo se imponen nuevas reglas y obligaciones de gran trascendencia para el proceso electoral federal.

Para esta Sala Superior los motivos de disenso resultan **inoperantes**, esencialmente porque se sustentan en un concepto de agravio que previamente se ha declarado infundado.

En efecto, en el apartado anterior, este órgano jurisdiccional declaró infundados los motivos de disenso relativos a la determinación del CG del INE en el sentido de que el cumplimiento de las acciones afirmativas implementadas sea por fórmula y no por persona candidata.

En este orden de ideas, si la aducida vulneración al principio de certeza y seguridad jurídica, en esta parte se sustenta en un agravio que ha sido declarado infundado, de ello deriva su inoperancia.

C. Vulneración al principio de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos al emitir esa determinación

De la demanda del PAN se advierte que igualmente aduce la vulneración del principio de autodeterminación; en ese sentido, señala:

- El acuerdo controvertido señala la pretensión de la autoridad electoral para determinar los criterios de paridad, así como acciones afirmativas en favor de la población indígena considerado como grupo vulnerable para la postulación de las candidaturas a diputaciones federales por ambos principios.
- Tal imposición resulta excesiva a la luz de la LGPP, que, como entidades de interés público, faculta a los partidos a determinar los criterios para garantizar el acceso de todos y todas las personas al



ejercicio del poder público, sin que en el acuerdo se advierta una consideración que justifique la imposición.

- En los artículos 3.3 y 34.2 de la ley referida se establece que son asuntos internos de los partidos políticos, entre otros, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular.
- Los requisitos y selección de precandidaturas para cargos de elección popular es un ejercicio interno y potestativo de los partidos políticos, por lo que es evidente el exceso de la responsable en la determinación de criterios normativos que no se encuentren amparados en la Ley.
- La imposición de la obligación a los partidos políticos y coaliciones de postular candidaturas en las que se cuente con la representación de diversos grupos de vulnerabilidad, en fórmula, transgrede el derecho humano a postularse y ser votadas para ocupar un cargo de elección popular, de las personas que no cuentan con las mismas condiciones de pertenencia a esos grupos.

Los motivos de disenso a que se ha hecho referencia resultan **inoperantes**, por una parte, porque el partido político los hace depender de un diverso concepto de agravio que se ha sido declarado infundado, aunado a lo cual, se advierte que el PAN formula manifestaciones genéricas que no confrontan en forma alguna las consideraciones del acto controvertido.

Tema 2. Entendimiento de la (interseccionalidad) para efecto de cumplir con las medidas afirmativas

MORENA considera incorrecta e incongruente la determinación de la responsable de abrir la posibilidad de computar el cumplimiento de dos acciones afirmativas si en una persona concurren dos categorías sospechosas para las cuales están diseñadas las acciones afirmativas. Esa decisión, señala el partido, disminuye el número de candidaturas posibles para personas en situación de vulnerabilidad restando efectividad a las medidas afirmativas aprobadas.

Estas consideraciones las sustenta a partir de los siguientes agravios, aduciendo una afectación al partido y al interés general:

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

- La responsable aplicó una “lógica inversa” el criterio de interseccionalidad²⁵. Asimismo, aplicó un principio pro partido y no pro persona.
- Ello reduce las candidaturas que se presentarán para cumplir con las acciones afirmativas, lo que implica excluir la posibilidad de que otras personas en situación de vulnerabilidad sean postuladas²⁶.
- Además, comporta un acto inminente de discriminación a efectuar por la propia autoridad electoral puesto que flexibiliza la obligación de los partidos y regula ilícitamente los criterios para cumplir con las acciones afirmativas previamente aprobados por el mismo CG del INE.
- El criterio de la responsable es parcialmente discriminatorio al existir la posibilidad de que se postulen menos personas dado el supuesto cumplimiento simultáneo de acciones afirmativas.
- Los partidos políticos deben tomar la decisión del grupo específico en el que harán el registro de la candidatura correspondiente (cuando se ubiquen en más de un grupo en situación de vulnerabilidad), sin que pretendan contabilizar como cumplidas las acciones afirmativas en cada uno de ellos pues esta forma de contar limitaría el sentido y la finalidad²⁷ de las acciones afirmativas aprobadas.
- De lo contrario, habría desigualdad entre partidos y coaliciones contendientes que postulen un número inferior al total de fórmulas aprobadas por el CG del INE en concepto de acciones afirmativas.
- Incluso, la multiplicidad de supuestos de vulnerabilidad o discriminación sería un incentivo para buscar candidaturas afectadas por la desventaja caracterizada por la interseccionalidad, al grado que implicaría un riesgo o actualización de desigualdad sustantiva, de fraude a la ley o simulación.
- Con la respuesta dada por el INE se impide a los propios partidos políticos cumplir en la mayor medida posible sus fines²⁸ y se violenta el derecho al sufragio activo de la ciudadanía que pretenda votar por representantes de grupos en situación de vulnerabilidad.
- En tales condiciones, la respuesta dada por la responsable es infundada e inmotivada al contener criterios que lesionan la igualdad, lo que a su vez lesiona las garantías de legalidad, seguridad jurídica, certeza.
- En efecto, el acuerdo no establece razones objetivas, circunstancias y motivos que habría tenido en consideración para garantizar que no se afecten derechos de otras personas discriminadas o vulnerables.

²⁵ Aduce que la interseccionalidad no puede entenderse como limitante de derecho ajenos sino como un reconocimiento de los derechos propios de sus titulares; no puede ser utilizado para restringir o cancelar derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad.

²⁶ Señala que si las personas de una fórmula de candidaturas reúnen, por ejemplo, la condición de ser indígenas o afroamericanas y, a su vez, tengan una discapacidad o se autoadscriban como personas de la diversidad sexual, es claro que contabilizar la fórmula como acciones afirmativas en cada una de esas categorías (y considerar con ello el cumplimiento de cada una de las acciones afirmativas con una sola fórmula de candidaturas) haría nugatoria la posibilidad de que otras personas en situación de desventaja sean postuladas en esos espacios de participación.

²⁷ Señala también que de acuerdo con el recurso de apelación 121/2020 y acumulados, se debe entender que las acciones afirmativas “necesarias” son las que precisa la responsable en el acuerdo impugnado, así, no puede esperarse que sean efectivas si se cuenta más de una vez su aplicación por cada fórmula para efectos de cumplimiento de diversas acciones afirmativas.

²⁸ Refiere: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de la representación política y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de una parte de la sociedad al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas.



Los agravios son **sustancialmente fundados** y suficientes para modificar, en plenitud de jurisdicción²⁹, la determinación de la responsable con el fin de dar celeridad al proceso de postulación de candidaturas dado que la fecha de su presentación es del 22 al 29 de marzo. Con ello, se busca asimismo abonar en el proceso de selección de las personas que ocuparan las postulaciones en el marco de las acciones afirmativas.

Lo anterior, en apego a los criterios de esta Sala Superior³⁰ en los que se ha determinado que, cuando se trata de actos administrativos electorales, la plenitud de jurisdicción debe operar si se trata de actividades materiales de realización relativamente accesible³¹ y si existe apremio en los tiempos electorales que hagan indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.

Ahora bien, esta Sala Superior³² ha señalado que para hacer realidad la igualdad es necesario tener puntos de referencia que permitan detectar si determinados actos son directamente discriminatorios o bien, si la formulación (e implementación) neutral de una decisión pública es discriminatoria por resultado. Para ello han sido establecidas las categorías sospechosas.

De acuerdo con la Constitución federal y los estándares internacionales³³, son categorías sospechosas, entre otras³⁴: las discapacidades³⁵; la raza,

²⁹ Conforme a lo previsto en el artículo 6.3 de la Ley de Medios.

³⁰ Ver tesis XIX/2013, de la Sala Superior, de rubro: *PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES*.

³¹ Por las actividades que comprenden y por el tiempo que se requiere para llevarlas a cabo.

³² Ver SUP-RAP-21/2021 y acumulados.

³³ Ver, por ejemplo: el artículo primero constitucional, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Ver también Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (N° 111) y Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960). Asimismo, ver la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

color, idioma, identidad cultural, origen étnico; el sexo, el género, las preferencias/orientaciones sexuales, la identidad y la expresión de género³⁶.

Las medidas³⁷ afirmativas³⁸ son acciones temporales diseñadas justamente para personas que forman parte de grupos que se engloban a partir de esas categorías sospechosas. Tienen la vocación de desaparecer en tanto se logre el fin buscado (inclusión de grupos subrepresentados³⁹) de forma que naturalmente se logre tal fin⁴⁰.

Es decir, su objetivo es acelerar normativa y estructuralmente las condiciones⁴¹ que garanticen la igualdad⁴² y establecer lo indispensable

³⁴ Sin ser un listado taxativo o limitativo sino enunciativo, a las señaladas en el texto, a partir de los tratados referidos en el pie de página inmediato anterior, se suman: edad; característica genética; condición social; condiciones de salud; religión; opiniones; estado civil; linaje u origen nacional, social o étnico; posición económica; nacimiento; nivel de educación; condición migratoria, de refugiada, repatriada, apátrida o desplazada interna; o cualquier otra condición social o que atente contra la dignidad humana.

Ver tesis: 1a. CCCXVI/2015 (10a.), de rubro: *CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.*

³⁵ Incluyendo: antecedentes de discapacidad; consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada.

³⁶ En el caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú (sentencia de 12 de marzo de 2020, párrafo 90) la Corte Interamericana reitera que la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la persona son categorías protegidas por la Convención.

³⁷ En el mismo sentido, el Relator Especial, Sr. Marc Bossuyt, señala que: *"La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva."* *"Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa"*. Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión. Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/21, 17 de junio de 2002, párrafo 6. Ver también, por ejemplo, los artículos 1.4 y 2.2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Racial, así como el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

³⁸ También llamadas por la CEDAW medidas especiales de carácter temporal.

³⁹ Jurisprudencia 3/2015, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.*

⁴⁰ En cambio, la paridad ha sido concebida como una política permanente para garantizar la inclusión de las mujeres en espacios de deliberación y toma de decisiones que responde a elementos simbólicos y descriptivos de una sociedad.

⁴¹ Párrafo 18 de la Recomendación General 23 del Comité CEDAW: *"...Si bien la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a menudo repara las consecuencias de la discriminación sufrida por la mujer en el pasado, los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de la Convención, de mejorar la situación de la mujer para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre, independientemente de que haya o no pruebas de que ha habido discriminación en el pasado."*

⁴² Jurisprudencia 11/2015 de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.*



para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque⁴³ a fin de desplegar sus atributos y capacidades⁴⁴.

De acuerdo con la jurisprudencia 11/2018 de esta Sala Superior⁴⁵, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan medidas afirmativas de carácter temporal por razón de género no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio.

Este criterio de la Sala Superior debe trasladarse a las medidas afirmativas diseñadas para otros grupos en situación de vulnerabilidad ya que ambos casos responden a la misma finalidad: incorporar a personas que pertenecen a grupos subrepresentados, excluidos e invisibilizados a los espacios de representación y toma de decisiones, lo que se configura dentro del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el derecho a la igualdad. Ello, no es más que una manifestación del principio *pro persona* reconocido a nivel constitucional y convencional⁴⁶.

Siendo así, las medidas afirmativas diseñadas para personas en situación de vulnerabilidad deben interpretarse y aplicarse procurando siempre su mayor beneficio, por lo que tal interpretación sólo puede conducir a su optimización progresiva y, en un momento dado, incluso a su desaparición.

En consecuencia, tiene razón el partido al señalar que cuando se trata de interpretar cuestiones relacionadas con acciones afirmativas, debe aplicarse el principio *pro persona*.

⁴³ Constituyen una forma de compensar situaciones en desventaja para garantizar la igualdad sustantiva en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales (Jurisprudencia 30/2014, de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN*).

⁴⁴ Jurisprudencia 11/2015 de rubro: *ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*.

⁴⁵ De rubro: *PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES*.

⁴⁶ Ver, por ejemplo, artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 4 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*"; así como el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

Ahora, de acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴⁷ (Comité CEDAW), la interseccionalidad⁴⁸ refiere a formas entrecruzadas de discriminación⁴⁹. Es decir, la interseccionalidad se hace cargo de que una persona puede pertenecer a más de un grupo en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad, lo que puede determinar las modalidades en las que se manifiesta la discriminación; aumentar las posibilidades de que la discriminación exista o que ésta sea agrave.

En el caso, se plantea cuál debe ser la forma de computar las acciones afirmativas diseñadas para este proceso electoral si quienes integran una fórmula de cuota forman parte de más de un grupo en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad.

Ante ello, el CG del INE estableció que, si las dos personas de una fórmula se ubican en dos o más grupos en situación de vulnerabilidad esa fórmula se contabilizará para las respectivas acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad al que pertenezcan ambas personas.

El agravio planteado por MORENA es fundado ya que tiene razón cuando afirma que la lógica implementada por el INE conduce a la reducción de las candidaturas que se presentarán para cumplir con las acciones afirmativas,

⁴⁷ Recomendación 28, párrafo 18. En el mismo sentido, la Recomendación General 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (párrafo 7) señala: *Los "motivos" de la discriminación se amplían en la práctica con la noción de "interrelación", que permite al Comité abordar situaciones de doble o múltiple discriminación —como la discriminación por motivos de género o de religión— cuando la discriminación por este motivo parece estar interrelacionada con uno o varios de los motivos enumerados en el artículo 1 de la Convención.*

⁴⁸ En el artículo 2.IX de los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, se establece que la interseccionalidad es una “[p]erspectiva que se centra en las desigualdades sociales y analiza el sistema de estructuras de opresión y discriminación múltiples y simultáneas, que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas por la intersección de más de una forma de discriminación. Esta perspectiva ofrece un modelo de análisis que permite comprender cómo determinadas personas son discriminadas por múltiples razones y, por consiguiente, el acceso y ejercicio de sus derechos se ve restringido en más de una forma. Contribuye a diseccionar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres.”

⁴⁹ La SCJN ha aludido a “discriminación múltiple” cuando se combinan varios factores discriminatorios en un mismo supuesto. Ver tesis 1a. CDXXXI/2014 (10a.) de rubro: *DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SE ACTUALIZA UNA DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE CUANDO DICHO FACTOR SE COMBINA CON OTROS ASPECTOS COMO EL GÉNERO Y LA APARIENCIA FÍSICA.*



lo que a su vez implica excluir la posibilidad de que otras personas en situación de vulnerabilidad sean postuladas.

En efecto, de aplicarse el criterio diseñado por el INE, podría ocurrir que en una fórmula concurrieran hombres migrantes indígenas con discapacidad, lo que conduciría a que los partidos tuvieran cumplidas tres de sus acciones afirmativas abriendo la posibilidad de que en otras dos fórmulas se coloque a personas que no corresponden a grupos históricamente desaventajados.

Ello rompería el propósito de las medidas afirmativas retardando, además, la inclusión de personas que pertenecen a grupos invisibilizados, excluidos y subrepresentados.

Por ello, tiene razón el partido cuando refiere que la respuesta dada por el CG del INE impide a los partidos políticos cumplir sus fines como vehículos de acceso al poder y a la representación, y que violenta el derecho al sufragio activo de la ciudadanía que pretenda votar por personas integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad.

Ciertamente, al reducir el número de candidaturas integradas por personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos y subrepresentados, el electorado que por primera vez podrá votar por algunas de estas personas y tenga interés en manifestarles su apoyo con su voto, contaría con menos opciones para decidir a quién favorecer.

En conclusión, la decisión del INE resta efectividad a las medidas –por él mismo diseñadas–; compromete que su finalidad sea cumplida; reduce las posibilidades de que las personas que se encuentran dentro de dos o más grupos en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad para las cuales existen medidas puedan ejercer su derecho a ser votadas y, por ende, reduce las opciones para el electorado. De ahí que lo procedente sea modificar esa determinación.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

Lo anterior, para el efecto de que si una persona forma parte de más de un grupo en situación de vulnerabilidad para el cual hay acciones afirmativas; únicamente para efectos de su cumplimiento, esa persona se colocará dentro de una de las medidas afirmativas, lo que se definirá a partir de la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y de lo que decida en conjunto con el partido o coalición correspondiente.

A partir de lo anterior, la fórmula correspondiente deberá integrarse por dos personas que compartan el grupo en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad.

La decisión de dónde colocar la candidatura deberá tomarse a partir de lo que señale cada la persona que integre una fórmula, puesto que, en términos de lo planteado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁰ las categorías sospechosas aluden, entre otras, a rasgos permanentes de las personas de los cuales no pueden prescindir sin perder su identidad⁵¹.

La Corte Interamericana ha señalado que, la identidad, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en su vida privada y social, se relaciona estrechamente con la autonomía y significa autodeterminación y autogobierno (ser dueñas de sí mismas y de sus actos). Implica que las personas pueden experimentar la necesidad de ser reconocidas como entes diferenciados y diferenciables, para lo cual es ineludible que el Estado y la sociedad, respeten y garanticen la individualidad de las personas, así como el derecho a ser tratadas de conformidad con los aspectos esenciales de su personalidad⁵².

⁵⁰ Opinión Consultiva 24/17, párrafo 66.

⁵¹ De acuerdo con la Corte Interamericana, del reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad y de la protección del derecho a la vida privada, se desprende un derecho a la identidad. El derecho a la identidad no puede reducirse, confundirse, ni estar subordinado a uno u otro de los derechos que incluye, ni a la sumatoria de los mismos. (Opinión Consultiva 24/17, párrafos 89 y 90).

⁵² Opinión Consultiva 24/17, párrafos 89 y 91.



Siendo así, a diferencia de lo que plantea MORENA, no puede ser únicamente el partido quien determine dónde colocar la candidatura de una persona que forma parte de más de un grupo en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad, puesto que ello podría lastimar la identidad y el reconocimiento de esa persona que debe estar en posibilidades de proyectar su identidad en las múltiples áreas de su vida⁵³.

Ciertamente, el hecho de que una persona sea colocada en una fórmula de manera alguna desconoce o niega su identidad como, por ejemplo, persona migrante indígena, simplemente se toma una determinación en términos de contabilizar una cuota a partir de su propia opinión, lo que de ninguna forma compromete la posibilidad de que, de así decidirlo la persona en cuestión, proyecte su identidad, por ejemplo, como persona indígena migrante, aunque para términos del registro de las fórmulas se coloque en la cuota de persona indígena.

Una vez que la persona y el partido determinen en cuál de las acciones afirmativas se colocará la candidatura y se lo comuniquen al INE vía registro, éste deberá hacerse cargo de lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación 21/2021 y acumulados en el sentido de dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa.

A partir de lo anteriormente expuesto en el sentido de que la lógica aplicada por el CG del INE en su respuesta transgrede la finalidad de las medidas afirmativas para personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, subrepresentación y exclusión; se debe declarar que son fundados los agravios relativos a que la respuesta dada por la responsable es “infundada e inmotivada” puesto que el acuerdo impugnado no responde al mandato de la igualdad.

⁵³ Ver Amparo Directo 6/2008.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

Finalmente, esta Sala Superior se hace cargo de que en el considerando 12 del acuerdo INE/CG18/2021 se estableció⁵⁴ que *“Las acciones afirmativas para el PEF 2020-2021 tienen una naturaleza transversal, es decir, más de una puede aplicar para cada candidatura.”*

Ello debe entenderse en el sentido de que, al calificar como “transversales” las medidas afirmativas y que “más de una” puede aplicarse para cada candidatura, se previó la posibilidad de que se postularan personas que forman parte de más de un grupo en situación de vulnerabilidad, sin que se haya señalado con claridad la forma en que ello impactaría en la verificación del cumplimiento del número de acciones afirmativas que deberían aplicar los partidos políticos nacionales y coaliciones.

En efecto, en el mismo considerando 12 del acuerdo citado, se señala:

“En ese sentido y conforme a dicha perspectiva interseccional, desde el Acuerdo INE/CG572/2020, se estableció que en la postulación de candidaturas a diputaciones federales, los partidos políticos deberán adoptar las medidas necesarias o las acciones afirmativas correspondientes, a efecto de integrar a personas que pertenecen a esos grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria, pues con esa manera de proceder se avanza en la materialización real y efectiva del ejercicio de sus derechos, en armonía con lo dispuesto en los documentos rectores de la vida interna de los partidos políticos, en observancia al principio de igualdad sustantiva. [...]

Así también, cabe precisar que las acciones afirmativas que se instrumentan mediante el presente Acuerdo constituyen un piso mínimo quedando los partidos políticos y coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, puedan postular personas de otros grupos en situación de vulnerabilidad a candidaturas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho de las personas a ser votadas.”

En consecuencia, propiamente no existía un pronunciamiento previo de la autoridad administrativa electoral respecto de la forma en que se deben computar las acciones afirmativas en caso de concurrencia de categorías sospechosas en una persona postulada para una fórmula. Más bien ello

⁵⁴ En los mismos términos se encontraba el considerando 54 del acuerdo previo, es decir, el INE/CG572/2020.



ocurrió una vez que el PAN presentó ante el CG del INE su consulta, lo que constituye el acto impugnado materia de estudio en esta sentencia.

Finalmente, es de reiterar que la determinación que ahora se emite no contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica, porque conforme al criterio de este órgano jurisdiccional⁵⁵, tiene como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas para cumplir con los fines constitucionalmente previstos, relativos a contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público⁵⁶ en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

Tampoco se trasgrede el principio de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, porque queda en su ámbito la definición de los procedimientos para la postulación concreta de sus candidaturas a las diputaciones federales tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional⁵⁷.

SÉPTIMA. Efectos. A partir de lo expuesto anteriormente y tomando en consideración la razón de ser de las medidas afirmativas que deberán implementarse en el actual proceso electoral para el registro de las fórmulas a las diputaciones a renovar por ambos principios, la forma que deberán contabilizarse tales acciones afirmativas es la siguiente:

1. Postulación por fórmula. A partir de lo establecido en los acuerdos previos del INE y lo señalado por esta Sala Superior, las acciones afirmativas se deberán computar **por fórmula y no por persona**.

2. Concurrencia. Los partidos políticos nacionales y coaliciones podrán postular a personas que formen parte de más de un grupo en situación de

⁵⁵ Sentencia emitida en los recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados, como la diversa en el recurso SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.

⁵⁶ Artículo 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo, de la Constitución federal.

⁵⁷ Similar criterio se sostuvo en la sentencia emitida en el recurso de apelación 21 de 2021 y sus acumulados.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad para la que se han diseñado acciones afirmativas.

Si ello ocurre, para efectos del cumplimiento de las medidas afirmativas, esa persona se colocará **únicamente dentro de una fórmula**, lo que se definirá a partir de la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y de lo que decida en conjunto con el partido o coalición correspondiente. Así, la fórmula correspondiente deberá integrarse por dos personas que compartan el mismo grupo.

Se insiste, el hecho de que una persona sea colocada en una fórmula de manera alguna desconoce o niega su identidad como, por ejemplo, persona migrante indígena, simplemente se toma una determinación en términos de contabilizar una cuota a partir de su propia opinión, lo que de ninguna forma compromete la posibilidad de que, de así decidirlo la persona en cuestión, proyecte su identidad, por ejemplo, como persona indígena migrante, aunque para términos del registro de las fórmulas se coloque en la cuota de persona indígena.

Esto significa que, si se va a postular a una persona indígena con discapacidad dentro de una de las fórmulas de las medidas afirmativas, esa persona, junto con el partido o coalición, habrán de definir si se le coloca en la fórmula para la acción afirmativa para personas indígenas o para personas con discapacidad.

A partir de lo anterior, la fórmula correspondiente deberá integrarse por dos personas con discapacidad y/o dos personas indígenas. Es decir, las personas que compartan fórmula deberán coincidir en su calidad de indígenas, migrantes, con discapacidad, afromexicanas o de la diversidad de género y sexual.

Lo anterior, desde luego, se definirá respetando el principio de paridad dentro de la postulación de cada una de las medidas afirmativas, con las



particularidades propias de quienes son personas de la diversidad sexual y de género.

3. Fórmulas que no corresponden a las medidas afirmativas. En tales casos, los partidos podrán colocar como titulares o suplentes a personas que formen parte de grupos que se encuentren en situación de exclusión, discriminación o subrepresentación.

De hacerse así, esa fórmula no será contabilizada para acreditar las medidas afirmativas, pero el partido político o coalición deberá capturar también la pertenencia correspondiente en el Sistema “*Candidatas y Candidatos, Conóceles*” respetando lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación 21/2021 y sus acumulados respecto de la protección de datos.

4. Paridad en la postulación e integración de la Cámara de Diputados. En tanto la paridad no puede conceptualizarse como una medida afirmativa sino como un principio constitucional que permea el proceso de elección y la integración de la cámara legislativa, los partidos deberán cumplir con su obligación paritaria independientemente de las postulaciones que corresponden a las acciones afirmativas.

Es decir, si una mujer pertenece a otro grupo en situación de vulnerabilidad para las cuales se diseñaron acciones afirmativas, esa mujer, en ejercicio de su derecho a la identidad, junto con el partido o coalición, habrán de decidir dónde será colocada su postulación a efecto de cumplir con la paridad o con la paridad transversal en la configuración de las medidas afirmativas.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo controvertido en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente resolución 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.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA



FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.⁵⁸

1. Tesis del voto concurrente

Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, pero difiero de la metodología empleada para llegar a esa determinación.

2. Decisión en la sentencia

En la sentencia se consideran infundados los agravios del PAN porque parten de la premisa errónea de que el acuerdo impugnado estableció el cumplimiento de acciones afirmativas en fórmulas. No obstante, ello quedó establecido en el acuerdo INE/CG572/2020, en el que el INE determinó que para cumplir con la acción afirmativa, los partidos políticos y coaliciones tenían el deber de postular candidaturas a diputaciones federales por fórmulas, lo cual fue confirmado al resolver el SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados.

Asimismo, esa determinación se adoptó por la autoridad electoral en el acuerdo INE/CG18/2021 respecto de las acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad, afroamericanas y de diversidad sexual, el cual también fue confirmado por esta Sala Superior en la sentencia del SUP-RAP-21/2021 y sus acumulados.

Derivado de lo anterior, en el proyecto se consideran inoperantes los agravios del PAN relativos a una presunta vulneración a los principios de autoorganización, autodeterminación y seguridad jurídica porque esa determinación se adoptó en los acuerdos antes referidos.

Por otra parte, en el proyecto se considera fundado el agravio del partido MORENA respecto de la manera de entender la concurrencia de las categorías sospechosas en el cumplimiento de las medidas afirmativas. Lo

⁵⁸ Colaboró en su elaboración Francisco M. Zorrilla Mateos.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

anterior porque esas medidas deben interpretarse y aplicarse procurando el mayor beneficio acorde con el principio pro persona.

Por ello, se propone que si una persona concurre en dos categorías sospechosas para las cuales haya acciones afirmativas, los partidos políticos deben contar a esa persona únicamente dentro de una categoría, la cual se definirá a partir de la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y de lo que decida en conjunto con el partido o coalición correspondiente. Luego, la fórmula correspondiente debe integrarse por dos personas que compartan la misma categoría sospechosa.

3. Argumentos del voto concurrente

Si bien coincido con el sentido y los efectos propuestos por el proyecto, considero que la metodología que debió haberse utilizado para estudiar el asunto debió considerar la posible colisión de derechos que conlleva la decisión.

En ese sentido, me parece que el principio pro persona no es la herramienta argumentativa que nos permite identificar los principios de derechos humanos y aplicar las reglas correspondientes a una nueva integración e interpretación del derecho.

El principio pro persona no significa preferir el ejercicio de derechos de un mayor número de personas sobre el de una sola. Contrario a ello, la protección de los derechos fundamentales puede ser contramayoritaria y, por ello, las determinaciones de los órganos encargados de proteger estos derechos, como los Tribunales Constitucionales, tienen consecuencias en las decisiones democráticas mayoritarias.

De ahí que, me parece que en el caso, **la determinación que se adopta requiere más bien de un test de progresividad**, en la medida en que a partir de esa herramienta argumentativa se intenta determinar si se ha cumplido con las características que busca una decisión de política pública,



programa presupuestal, legislación o, en este caso, una acción afirmativa cuya finalidad es generar mejores condiciones de igualdad sustantiva para los grupos hacia los que se dirige.

De ahí que esas medidas busquen que más personas que estén en grupos desprotegidos puedan acceder a una postulación para un cargo de elección popular, ello implica una posible afectación de la voluntad y libre desarrollo de la personalidad del individuo que se ve obligada a adscribirse a un solo grupo vulnerable, cuando su identidad posiblemente está relacionada con dos o más.

Esa tensión entre derechos se reconoce en la sentencia al señalar que el hecho de que una persona sea colocada en una fórmula no desconoce o niega su identidad.

Sin embargo, en el caso, considero que no basta afirmar de manera dogmática que esa medida no desconoce o niega la identidad de la persona que pertenezca a dos o más categorías de las previstas en la acción afirmativa. Me parece que al tratarse de una resolución que implica un acto de autoridad que impacta en el ejercicio de derechos de la ciudadanía, debe explicarse de manera adecuada el por qué no se afectan los derechos de las personas que se ubican en dos o más de estas categorías.

En ese sentido, me parece que la Sala Superior no debiera recurrir al principio pro persona para analizar este tema, sino al test de progresividad, cuya metodología implica:

- a) Identificar el núcleo del derecho como punto de partida. En este caso estamos ante el derecho de ser votada y votado en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de diversidad sexual.
- b) Determinar cuál es la finalidad última del derecho que se está analizando. Que se ejerza ese derecho de manera efectiva.
- c) Cómo se podría maximizar el derecho que se desea proteger. Buscando que un mayor número de personas de esos grupos puedan ejercer ese derecho.

SUP-RAP-47/2021 Y ACUMULADO

- d) Qué obligaciones son de cumplimiento progresivo. El principio de igualdad a través de una acción afirmativa implica un cumplimiento progresivo, de manera tal que cada vez más personas que pertenezcan a grupos desaventajados puedan ejercer sus derechos político-electorales.

Por todo lo expuesto, de manera respetuosa si bien comparto el sentido del proyecto, me aparto de la metodología empleada para llegar a esa determinación.

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.