



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA Y RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-JDC-338/2023 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: FUERZA MIGRANTE A. C. Y
OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL, MORENA Y PARTIDO
DEL TRABAJO

SECRETARIADO: JOSUÉ AMBRIZ NOLASCO,
SAMANTHA M. BECERRA CENDEJAS, JESÚS
ALEJANDRO RODRÍGUEZ GÓMEZ, EDWIN
GUZMÁN RAMIREZ, ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES, ÁNGEL EDUARDO ZARAZÚA
ALVIZAR Y FANNY AVILEZ ESCALONA

COLABORÓ: ROBERTO CARLOS MONTERO
PÉREZ, FERNANDO ALBERTO GUZMÁN
LÓPEZ, JOSÉ ALEXSANDRO GONZÁLEZ
CHÁVEZ, SALVADOR MONDRAGÓN
CORDERO Y ALFONSO CALDERÓN DÁVILA

Ciudad de México, 15 de noviembre de 2023¹

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual **REVOCA** el acuerdo **INE/CG527/2023** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral² para los efectos que se precisan al final de este fallo.

INDICE

I. ASPECTOS GENERALES	3
II. ANTECEDENTES	4
III. TRÁMITE	8
IV. COMPETENCIA	9

¹ Salvo mención expresa, todas las fechas se refieren a la presente anualidad.

² En adelante INE

V. ACUMULACIÓN.....	9
VI. TERCEROS INTERESADOS.....	10
6.1. Improcedencia de los escritos de tercería. [11 escritos]	11
6.2. Procedencia de los escritos de tercería. [52 escritos]	12
6.3. Causales de improcedencia invocadas por las tercerías	12
VII. IMPROCEDENCIAS	13
7.1. Falta de firma [3 juicios].	14
7.2. Extemporaneidad. [13 juicios].....	15
7.3 Preclusión [1 juicio]	21
VIII. PRESUPUESTOS PROCESALES.....	22
8.1. Forma.	22
8.2. Oportunidad.....	23
8.3. Legitimación y personería e interés.....	29
8.4. Definitividad.....	32
IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO.	32
9.1. Esquematización de agravios	33
9.2. Metodología de estudio	34
X. FALTA DE CONSULTA CON LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	34
Respuesta.....	35
Justificación	35
XI. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	48
11.1. Derecho a la igualdad y no discriminación.	49
11.2. Acciones afirmativas.	54
11.3. Conclusiones	69
11.4. Progresividad y no regresividad	72
11.5 Diputaciones indígenas de MR.	77
11.6. Diputaciones indígenas de RP.	88
11.7. Vulneración al principio de progresividad de las Diputaciones de MR y RP de los grupos de las personas de la diversidad sexual, afromexicanas, en situación de pobreza, discapacitadas y mexicanas residentes en el extranjero.	97
11.8. Acción afirmativa en la elección de senadurías.	115
Respuesta.....	116
XII. AGRAVIOS PARTICULARES.	118
12.1. Inclusión de otros grupos vulnerables.....	118
12.2. Acreditar adscripción	119
12.3. Derecho de petición	119
12.4. Voto activo en diputaciones de MR	122
12.5. Notificación del acuerdo	124
12.6. Omisión legislativa.....	128



12.7. Verificación de candidaturas en el Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPG	130
12.8. Registro de deudores morosos	144
12.9. Revisión de las medidas afirmativas después de su implementación.	149
XIII. EFECTOS.....	149
XIV. SE RESUELVE:	151

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto se relaciona con la emisión del acuerdo del Consejo General del INE, INE/CG527/2023, por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del instituto en el proceso electoral federal 2023-2024.³

- (2) En contra del acuerdo anterior, se presentaron diversas demandas de juicios de la ciudadanía a través de las cuales se controvierten los temas relacionados con la forma en que se postularán las fórmulas para las diputaciones y senadurías relacionadas con las acciones afirmativas de los siguientes grupos:
 - **Personas mexicanas residentes en el extranjero.**
 - **Discapacidad.**
 - **Diversidad sexual.**
 - **Indígenas.**
 - **Jóvenes.**
 - **Pobreza**

- (3) De igual forma, mediante recurso de apelación, el Partido del Trabajo controvierte las facultades del INE para verificar si el hecho de que una persona se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente; Asimismo en un juicio de la ciudadanía se combate

³ En lo sucesivo PEF

una presunta omisión de regular la inelegibilidad de las personas declaradas como deudores alimentarios morosos.

II. ANTECEDENTES

- (4) De las constancias que integran los expedientes, así como del contenido de las demandas se advierten los siguientes hechos:
- (5) **Acuerdo INE/CG508/2017.** En sesión celebrada el 8 de noviembre de 2017, el Consejo General del INE fijó los criterios para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular, a postularse en el marco del PEF 2017-2018.
- (6) Entre otros supuestos, mandató a los partidos políticos nacionales y, en su caso, a las coaliciones, a postular paritariamente las candidaturas a senadurías y diputaciones, así como a la inscripción alternada de fórmulas en las listas de RP, de las cuales, la de senadurías debería encabezarse por una fórmula integrada por mujeres, al igual que al menos 2 de las 5 para diputaciones.
- (7) Además, dispuso una acción afirmativa indígena, por la que los partidos políticos y las coaliciones debían postular candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en, al menos, 12 de los 28 distritos electorales uninominales indígenas.
- (8) **SUP-RAP-726/2017 y acumulados.** Los lineamientos antes definidos fueron controvertidos por diversos partidos políticos y personas pertenecientes a la ciudadanía mexicana y, por sentencia dictada el 14 de diciembre de ese mismo año, esta Sala Superior modificó el acuerdo impugnado y ordenó establecer entre otros efectos, que la acción afirmativa indígena se aplicara en 13 distritos uninominales con presencia poblacional preponderantemente indígena.
- (9) En cambio, lo relativo al criterio de postulación paritaria de candidaturas fue



confirmado en sus términos.

- (10) **Acuerdo INE/CG308/2020.** En sesión celebrada el 30 de septiembre, la autoridad responsable definió una serie de criterios y plazos de procedimientos vinculados con el periodo de precampañas para el PEF 2020-2021.
- (11) Entre otros aspectos, dispuso que los Partidos debían registrar candidaturas con personas indígenas, de acuerdo con los criterios que aprobaría el Consejo General del INE para tal fin, tomando como base mínima los 13 distritos electorales federales establecidos por esta Sala, los cuales podrían ser ampliados en la determinación que llegase a emitir la propia autoridad responsable.
- (12) **Acuerdo INE/CG572/2020.** En sesión de 18 de noviembre de 2020, la responsable definió los criterios aplicables para la inscripción de candidaturas a diputaciones por ambos principios que habrían de presentarse para el PEF en curso.
- (13) **SUP-RAP-121/2020 y acumulados.** El 29 de diciembre siguiente, esta Sala Superior modificó el acuerdo anterior a efecto de que el Consejo General delimitará los 21 distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena.
- (14) Asimismo, ordenó que se implementaran medidas afirmativas para personas con discapacidad y se determinaran los grupos que ameritaran contar con una representación legislativa para diseñar acciones afirmativas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos mediante la postulación de candidaturas.
- (15) **Acuerdo INE/CG18/2021.** En acatamiento a lo ordenado en el recurso de apelación anterior, el 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

ambos principios para el PEF 2020-2021 para especificar los 21 distritos en que debían postular personas indígenas, así como para aprobar acciones afirmativas para personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y personas afromexicanas.

- (16) **SUP-RAP-21/2021 y acumulados.** El siguiente 24 de febrero, esta Sala Superior modificó el acuerdo referido y determinó que el Consejo General también debía diseñar e implementar acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que participaran dentro de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales.
- (17) De igual forma, se determinó que el INE debía realizar un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021.
- (18) **Acuerdo INE/CG160/2021.** El 4 de marzo de 2021, —en acatamiento a la sentencia dictada en el SUP-RAP-21/2021 y acumulados—, el Consejo General del INE modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas y ordenó a los partidos registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero dentro de los primeros 10 lugares de cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales.
- (19) **SUP-RAP-346/2021 y acumulados.** El 27 de marzo de ese año, este órgano jurisdiccional determinó modificar dicho acuerdo para el efecto de establecer que sólo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes y que la calidad de migrante y residente en el extranjero se podía acreditar, —además de los documentos señalados por el INE—, con cualquier otro elemento que generara convicción.
- (20) **Acuerdo INE/CG830/2022.** El 29 de noviembre de 2022, el Consejo General emitió los *Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción*



*calificada de las personas que se postulen en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular.*⁴

- (21) **SUP-JDC-56/2023.** El 19 de julio de 2023, este órgano colegiado mandató una adecuación a los Lineamientos aprobados, con la finalidad de que:
- i) Se dieran a conocer con oportunidad y adaptabilidad cultural las medidas de acción afirmativa indígena que se implementen en cada proceso electivo,
 - ii) Se diera prioridad a las Asambleas Generales Comunitarias y garantizar que se den a conocer las acciones afirmativas en materia indígena; el derecho a participar en una candidatura; las normas que rigen el registro y del proceso en su conjunto, así como los derechos y atribuciones que tiene la Asamblea General para el otorgamiento de la constancia de autoadscripción indígena y
 - iii) Previo al registro de las candidaturas, el INE debía comunicar a los partidos políticos elementos para comprender la cultura indígena, sus formas internas de gobierno y su auto organización.
- (22) **Efectividad de las acciones afirmativas (estudio del COLMEX).** Por otro lado, es necesario destacar que, en relación con el estudio de las acciones afirmativas mandado por esta Sala Superior⁵, el INE y El Colegio de México celebraron un convenio específico de colaboración, signado el 13 de octubre de 2021.
- (23) Derivado de lo anterior, el 17 de octubre de 2022 el COLMEX entregó al INE el Estudio Especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal

⁴ Publicado en el DOF el 25 de enero de 2023

⁵ Mediante sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados

2020-2021.

- (24) **Acuerdo INE/CG527/2023 (Acto impugnado).** En sesión extraordinaria de 8 de septiembre de 2023, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG527/2023, por el cual se emitieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del instituto en el PEF 2023-2024.
- (25) **Medios de impugnación.** En contra de lo establecido en el acuerdo antes citado, se promovieron diversos juicios de la ciudadanía, un recurso de apelación, un asunto general⁶ y un juicio electoral⁷, los cuales se detallan en el **ANEXO 1** de la presente ejecutoria.

III. TRÁMITE

- (26) **Turno.** Recibidos los escritos de demanda, el magistrado presidente acordó turnar los expedientes a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁸
- (27) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar los expedientes en su ponencia, admitir a trámite las demandas y, en cada caso, declaró cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

IV. COMPETENCIA

- (28) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, en tanto que en todos ellos se controvierte un acuerdo del

⁶ El asunto general identificado con la clave SUP-AG-382/2023 fue presentado ante el Tribunal Electoral de Veracruz, quien consultó competencia para conocerlo y, mediante acuerdo de Sala el Pleno de esta Sala Superior determinó asumir competencia y reencauzarlo a juicio de la ciudadanía.

⁷ El Juicio electoral identificado con la SUP-JE-1463/2023 fue reencauzado como juicio de la ciudadanía mediante acuerdo plenario.

⁸ En adelante, Ley de Medios.



Consejo General del INE el cual se determinaron, entre otras cuestiones, la implementación de las acciones afirmativas en favor de diversos grupos vulnerables.

- (29) En ese sentido, dado que la materia de la controversia involucra candidaturas a diputaciones federales y senadurías tanto de mayoría relativa como de representación proporcional en la medida que, en el caso, el Consejo General emitió un pronunciamiento conjunto respecto a la aplicación de las acciones afirmativas correspondientes, se actualiza la competencia de la Sala Superior.

9

V. ACUMULACIÓN

- (30) Procede la acumulación de los medios de impugnación, al existir identidad en la autoridad señalada como responsable y acto controvertido, aunado a que la pretensión de los actores es que se modifique o revoque el acuerdo impugnado.¹⁰
- (31) De esta manera y a efecto de maximizar el derecho de acceso a una justicia completa, pronta y expedita, así como evitar la posibilidad de emitir fallos contradictorios, y de observar el principio de economía procesal, se deberán acumular los juicios de la ciudadanía y el recurso de apelación identificados en el **ANEXO 1** de la presente ejecutoria, al expediente SUP-JDC-338/2023,

⁹ En términos de la Jurisprudencia 9/2010 de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 14 y 15.

¹⁰ De conformidad con el artículo 199, fracción XI de la Ley Orgánica, se someterá a consideración de la Sala la procedencia de la acumulación de las impugnaciones, así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables.

Por su parte el artículo 31 de la Ley de Medios, prevé que, para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación previstos en esa ley, los órganos del Instituto o las Salas del Tribunal Electoral podrán determinar su acumulación.

Así, el artículo 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dispone que procede la acumulación cuando en dos o más medios de impugnación se controviertan actos o resoluciones de la misma autoridad u órgano señalado como responsable; o cuando se advierta conexidad, porque se controvierta el mismo acto o resolución, y que sea conveniente su estudio en forma conjunta.

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

por ser el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

- (32) En consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

VI. TERCEROS INTERESADOS

- (33) Durante la tramitación de los juicios de la ciudadanía, los partidos políticos MORENA, Acción Nacional y del Trabajo, a través de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentaron escritos de terceros interesados, en los juicios siguientes:

ESCRITOS DE TERCERÍA					
1	SUP-JDC-338/2023	27	SUP-JDC-394/2023	53	SUP-JDC-470/2023
2	SUP-JDC-353/2023	28	SUP-JDC-397/2023	54	SUP-JDC-471/2023
3	SUP-JDC-354/2023	29	SUP-JDC-398/2023	55	SUP-JDC-472/2023
4	SUP-JDC-355/2023	30	SUP-JDC-399/2023	56	SUP-JDC-473/2023
5	SUP-JDC-363/2023	31	SUP-JDC-402/2023	57	SUP-JDC-474/2023
6	SUP-JDC-364/2023	32	SUP-JDC-405/2023	58	SUP-JDC-478/2023
7	SUP-JDC-365/2023	33	SUP-JDC-406/2023	59	SUP-JDC-480/2023
8	SUP-JDC-366/2023	34	SUP-JDC-407/2023	60	SUP-JDC-481/2023
9	SUP-JDC-369/2023	35	SUP-JDC-408/2023	61	SUP-JDC-483/2023
10	SUP-JDC-373/2023	36	SUP-JDC-409/2023	62	SUP-JDC-526/2023
11	SUP-JDC-374/2023	37	SUP-JDC-410/2023		
12	SUP-JDC-375/2023	38	SUP-JDC-436/2023		
13	SUP-JDC-376/2023	39	SUP-JDC-439/2023		
14	SUP-JDC-377/2023	40	SUP-JDC-440/2023		
15	SUP-JDC-378/2023	41	SUP-JDC-444/2023		
16	SUP-JDC-379/2023	42	SUP-JDC-445/2023		
17	SUP-JDC-380/2023	43	SUP-JDC-446/2023		
18	SUP-JDC-381/2023	44	SUP-JDC-447/2023		
19	SUP-JDC-382/2023	45	SUP-JDC-448/2023		
20	SUP-JDC-383/2023	46	SUP-JDC-449/2023		
21	SUP-JDC-386/2023	47	SUP-JDC-450/2023		
22	SUP-JDC-387/2023	48	SUP-JDC-451/2023		
23	SUP-JDC-388/2023	49	SUP-JDC-452/2023		
24	SUP-JDC-389/2023	50	SUP-JDC-465/2023		
25	SUP-JDC-392/2023	51	SUP-JDC-501/2023		
26	SUP-JDC-393/2023	52	SUP-JDC-469/2023		



6.1. Improcedencia de los escritos de tercería. [11 escritos]

- (34) Del análisis de las demandas, así como de la fecha de presentación de diversos escritos de los terceros interesados, esta Sala Superior considera que se deben tener por no presentados los escritos de tercería de los juicios **364, 382, 383, 392, 406, 407, 409, 444 y 446**, toda vez que, como se analizará en el considerando siguiente, las demandas que originaron estos juicios resultan improcedentes.
- (35) Por su parte, los escritos presentados por MORENA en los juicios **365 y 376**, se consideran inoportunos, al haberse presentado fuera del plazo de 72 horas establecido en la Ley de medios, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

EXPEDIENTE	PLAZO PARA PRESENTAR ESCRITOS	FECHA DE PRESENTACIÓN
SUP-JDC-365/2023	Del 18/septiembre/2023 a las 12:00 pm al 21/septiembre/2023 a las 12:00 pm	21/septiembre/2023 a las 1:17 pm
SUP-JDC-376/2023	Del 16/septiembre/2023 a las 12:00 pm al 19/septiembre/2023 a las 12:00 pm	19/septiembre/2023 a las 1:27 pm

6.2. Procedencia de los escritos de tercería. [52 escritos]

- (36) Respecto al resto de los escritos, se tienen como terceros interesados a los partidos políticos MORENA, Acción Nacional y del Trabajo, al satisfacer los requisitos previstos en los artículos 12.1, inciso c); y 17.4, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:
- (37) **Forma.** Se hace constar el nombre y la firma de quienes comparecen con esa calidad, el interés jurídico en que se funda su pretensión, la cual es contraria a la de los ciudadanos y el partido político.
- (38) **Oportunidad.** Se cumple este requisito, porque los escritos de tercería se presentaron dentro del plazo legal de 72 horas que establece el artículo 17.1, inciso b), y 4, de la Ley de Medios, tal como se aprecia en el ANEXO 2 de la

presente ejecutoria.

- (39) De dicho anexo se advierte que los escritos de los terceros interesados se presentaron de dentro del plazo concedido a partir de la publicación en los estrados del medio de impugnación por parte del INE, por lo que, su presentación es oportuna.
- (40) **Legitimación e interés jurídico.** Los partidos comparecientes cuentan con legitimación e interés jurídico, pues acuden por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del INE, aduciendo un interés incompatible con las pretensiones de los promoventes en los juicios ciudadanos.

6.3. Causales de improcedencia invocadas por las tercerías

- (41) De los escritos presentados se advierte que las partes terceras interesadas, en esencia hacen valer como causas de improcedencia que:
- **Los actores no cuentan con interés jurídico.** Pues no se advierte que se hayan registrado como aspirantes o candidatos para participar en el PEF 2023-2024 y en sus demandas tampoco se evidencia que se hubiera aplicado en su perjuicio el acuerdo impugnado; aunado a que, controvierten el acuerdo de manera general, sin especificar el por qué les afecta su esfera jurídica de derechos.
 - **Los medios de impugnación son extemporáneos.** Las demandas se presentaron fuera del plazo de 4 días, sin que se demuestre una causa extraordinaria que justifique la tardanza en la presentación de las demandas.
 - **No hay un acto concreto de aplicación en contra de los actores.**
 - **La parte actora no cuenta con legitimidad,** pues no tienen aptitud legal



acreditada para controvertir el acuerdo que se impugna, dado que al ser personas físicas no tienen como finalidad la defensa de los intereses de una comunidad difusa y mucho menos detentan representación alguna para actuar en su nombre.

- (42) Al respecto, es necesario precisar que las causales referidas serán desestimadas en los apartados siguientes al momento de revisar la procedencia de los juicios de la ciudadanía relacionados con la oportunidad de las demandas, el interés jurídico y la legitimidad.

VII. IMPROCEDENCIAS

- (43) En principio esta Sala superior considera que las demandas que a continuación se precisan resultan improcedentes en tanto que, algunas de ellas carecen de firma autógrafa, otras fueron presentadas fuera del plazo legal, o bien, existe una demanda previa presentada por la misma parte actora (preclusión), tal como se justifica a continuación:

7.1. Falta de firma [3 juicios].

- (44) En relación con las demandas de los juicios **SUP-JDC-444/2023**, **SUP-JDC-446/2023** y **SUP-JDC-504/2023** deben tenerse por **no presentadas** en tanto que, en esos casos, la firma que aparece plasmada en tales documentos no se trata de una firma autógrafa sino de una firma impresa.

Marco jurídico

- (45) El artículo 9.1. inciso g) de la Ley de Medios establece la improcedencia de los medios de impugnación en caso de falta de firma autógrafa de quien promueve.
- (46) La importancia de tal requisito es que la firma autógrafa produce certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda, identificar a la persona autora del documento y vincularla con el acto jurídico contenido en el escrito.

- (47) En este sentido, la firma constituye un elemento esencial de validez del medio de impugnación que se presenta por escrito, cuya carencia trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

Caso concreto

- (48) En la especie, al revisar las constancias que integran los juicios de la ciudadanía 444, 446 y 504 se puede advertir que dichos expedientes se integraron a partir de un escrito que adolece de firma autógrafa.
- (49) Tal cuestión es corroborada a través de lo asentado por el personal de este órgano jurisdiccional al momento de recibirse las demandas respectivas, pues el personal de la oficialía de partes asentó, en ambos casos, que tanto el escrito de presentación como la demanda tenían “*firma impresa*”.
- (50) Lo anterior, pone en evidencia que tales documentos adolecen de un elemento que exige la legislación para corroborar la identidad y voluntad de quien lo presentó, es decir, la firma de puño y letra plasmada en la demanda y que, ante ello, no es posible verificar que tal documento efectivamente hubiese sido signado por la y el promovente.
- (51) En consecuencia, las demandas correspondientes a los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-444/2023, SUP-JDC-446/2023 y SUP-JDC-504/2023 se tienen por **no presentadas**.

7.2. Extemporaneidad. [13 juicios]

- (52) Con independencia de que se pudiera actualizar alguna otra causal de improcedencia, los medios de impugnación señalados a continuación son improcedentes porque las demandas se presentaron de forma **extemporánea**.

Marco normativo

- (53) El artículo 8 de la Ley de Medios refiere que los medios de impugnación deben



presentarse dentro de los 4 días siguientes a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado; en correlación a ello, el diverso 10.1, inciso b), de la misma ley, se advierte que es causal de improcedencia la presentación de la demanda fuera del plazo previsto en la normativa.

- (54) Al respecto, este Tribunal ha sostenido que la recepción documentada de la copia de un fallo pronunciado durante la secuela procedimental actualiza el primero de los supuestos y, por ende, considerarla como punto de partida para realizar el cómputo del plazo, de modo que la notificación posterior de dicha resolución no puede tenerse como base para computar el aludido plazo, por haberse actualizado el otro supuesto previsto por la ley para ese objeto, con antelación.¹¹

Caso concreto

- (55) Como una cuestión previa, debe señalarse que, si bien el acuerdo impugnado fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del INE el pasado 8 de septiembre, la notificación automática prevista en el artículo 30.1, de la Ley de los Medios solo resultaría aplicable al partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió.¹²
- (56) Además, si bien en el punto cuadragésimo sexto del acuerdo controvertido, se instruyó a la secretaria ejecutiva del INE, para que realizara las gestiones necesarias para su difusión a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación la publicación de éste se dio hasta el 4 de octubre.¹³

¹¹ En términos de la Tesis VI/99 de rubro: **ACTO IMPUGNADO. SU CONOCIMIENTO COMO BASE DEL PLAZO PARA INTERPONER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 25 y 26.

¹² En términos de la Jurisprudencia 19/2001 de rubro: **NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 23 y 24.

¹³ Situación que se invoca como hecho notorio en términos de la Ley de medios y puede consultarse en el [vínculo https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5703853&fecha=04/10/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5703853&fecha=04/10/2023#gsc.tab=0)

- (57) En este punto, se debe desestimar lo aducido por las tercerías que comparecen en algunos de los juicios que aquí se analizan, respecto a que, para computar la oportunidad de los medios se debe tomar como base, en todos los casos, la fecha en que el acuerdo impugnado fue publicado en la página de internet — 13 de septiembre de 2023—.
- (58) Tal afirmación carece de sustento en tanto que, la fecha de publicación del acuerdo en la página del instituto no es un acto que pueda hacer las veces de una notificación generalizada, cuyos efectos deban irradiar hacia la ciudadanía.
- (59) Máxime, si se toma en cuenta que, ante la trascendencia del presente acuerdo y que involucra derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, no sería dable restringir su derecho de acción asumiendo que debieron estar pendiente en la página del INE de la publicación y, por ello desechar las demandas que se hayan instado con posterioridad a los 4 días de que éste fue subido a dicho portal.
- (60) En ese sentido el plazo para impugnar tal determinación para las partes accionantes de los juicios de la ciudadanía se realizará de la siguiente manera:
- a) Se revisará en cada uno de los expedientes si es que obra constancia de notificación personalizada realizada por la responsable y, de ser el caso si ésta resulta idónea para tomar como punto de partida el cómputo de la oportunidad en su escrito.
 - b) En caso de no existir una notificación con las características antes señaladas, se tomará aquel momento en que ellos refieren que tuvieron conocimiento del acto¹⁴.

¹⁴ De conformidad con la jurisprudencia **P./J. 115/2010** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ”**,



- c) Derivado de la publicación del acuerdo INE/CG527/2023, en el Diario Oficial de la Federación el pasado 4 de octubre, se tomará tal fecha como la oficial para computar el plazo de la presentación de aquellas demandas que se hayan hecho con posterioridad a ese día.
- (61) Tomando en cuenta lo anterior, de las constancias que integran los expedientes se advierte que algunas de las partes recurrentes manifiestan haber tenido conocimiento de la publicación de dicho acuerdo en el portal electrónico del INE entre el 12 y el 14 de septiembre, por lo que el plazo que se les tomará en cuenta será el mencionado en su escrito de demanda y en uno de los juicios se menciona como fecha de conocimiento del acto el 1 de noviembre.
- (62) En ese entendido, se considera que las demandas referidas a continuación son extemporáneas, al haberse presentado fuera del plazo establecido para tal efecto:

#	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
1.	SUP-JDC-382/2023	12/09/2023	19/09/2023	7	Sala Superior
2.	SUP-JDC-383/2023	12/09/2023	19/09/2023	7	Sala Superior
3.	SUP-JDC-392/2023	13/09/2023	20/09/2023	7	Tribunal Electoral de Michoacán
4.	SUP-JDC-395/2023	12/09/2023	21/09/2023	9	Sala Superior
5.	SUP-JDC-406/2023	13/09/2023	18/09/2023	5	JLE Querétaro
6.	SUP-JDC-407/2023	13/09/2023	19/09/2023	6	JLE Nuevo León
7.	SUP-JDC-409/2023	13/09/2023	18/09/2023	5	JLE Oaxaca
8.	SUP-JDC-412/2023	13/09/2023	19/09/2023	6	JDE Morelos
9.	SUP-JDC-453/2023	14/09/2023*	19/09/2023	5	JLE Oaxaca
10.	SUP-JDC-458/2023	12/09/2023	29/09/2023	17	Sala Superior
11.	SUP-JDC-499/2023	14/09/2023*	5/10/2023	21	INE
12.	SUP-JDC-552/2023	04/10/2023**	03/11/2023	30	INE
13.	SUP-JDC-580/2023	04/10/2023**	07/11/2023	34	JLE Sonora

* Existe cédula de notificación por correo
** Fecha de publicación del acuerdo en el DOF

- (63) En la tabla antes inserta, se evidencia que las partes actoras de estos **juicios de la ciudadanía** presentaron sus demandas con posterioridad al plazo de 4 días establecido para tal efecto; de ahí que lo procedente, sea desecharlas al haberse presentado extemporáneamente.
- (64) Cabe precisar que, si bien algunas de estas demandas no fueron instadas ante el Consejo General —órgano responsable—, sino ante un órgano desconcentrado del INE, o esta Sala Superior, en ambos supuestos, su presentación en esos términos suspende el plazo legal, atento a los criterios emitidos por este Tribunal Electoral en la Tesis V/2022¹⁵, de rubro: **“COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE SEA EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ANTE CUALQUIERA DE SUS ÓRGANOS INTERRUMPE EL PLAZO DE IMPUGNACIÓN”** así como en la jurisprudencia 43/2013¹⁶ de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO”**.
- (65) En esos casos, este órgano jurisdiccional está tomando como la fecha para computar la oportunidad el momento en que ellos acudieron a instar el juicio, no obstante, a pesar de ello, las demandas resultan extemporáneas.
- (66) Respecto de la demanda correspondiente al **SUP-JDC-392/2023**, si bien fue promovida por personas que se auto adscriben como integrantes de una comunidad indígena y justifican su presentación ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, se considera que el juicio es improcedente, pues aun tomando como fecha el día que acudieron ante dicha autoridad —20 de

¹⁵ De rubro: **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE SEA EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ANTE CUALQUIERA DE SUS ÓRGANOS INTERRUMPE EL PLAZO DE IMPUGNACIÓN.**

¹⁶ De rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO.**



septiembre de 2023—, ellos aceptan haber conocido del acuerdo reclamado desde el 13 anterior, esto es, 7 días antes.

- (67) No se soslaya que, para el cómputo del plazo afirmen que se debe descontar el 15 de septiembre por ser inhábil; sin embargo, debe decirse que, en términos del artículo 7 de la Ley de Medios, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.
- (68) Además, si bien esta Sala Superior ha considerado que, tratándose de integrantes de las comunidades indígenas se deben flexibilizar los requisitos de procedencia¹⁷, también es cierto que, dichos criterios están encaminados a determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, pero no para alterar reglas generales de los procesos electivos.
- (69) Finalmente, en lo concerniente a las demandas de los juicios **SUP-JDC-552/2023** y **SUP-JDC-580/2023**, se deben desechar al haberse presentado fuera del plazo establecido para su impugnación.
- (70) Como se ha referido con antelación, el 4 de octubre del presente año, se publicó el acuerdo INE/CG527/2023, en el Diario Oficial de la Federación, por lo que, en términos del artículo 30.2 de la Ley de Medios, se tiene que los actos o resoluciones que se publiquen en el DOF surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación, de ahí que, el plazo para impugnar transcurrió del **5 al 8 de octubre**.
- (71) Por lo tanto, si las demandas se presentaron los días 3 y 7 de noviembre, las mismas se presentaron de manera notoriamente extemporánea.
- (72) En ese orden de ideas, se estima que las demandas que se encuentran

¹⁷ Jurisprudencias 28/2011 y 7/2014, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE” y “COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”.

referidas en la presente ejecutoria deben ser desechadas dada su extemporaneidad y ante ello, solo por cuanto a dichas demandas se refiere es operante la causal de improcedencia hecha valer por las tercerías interesadas.

7.3 Preclusión [1 juicio]

(73) En relación con el juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-364/2023**, resulta improcedente porque se actualiza la figura de preclusión, tal como se justifica a continuación.

Marco jurídico

(74) El artículo 9.3, de la Ley de Medios prevé la improcedencia, cuando se agota el derecho de impugnación, por controvertir el mismo acto que en una primera demanda ya fue cuestionado por la misma parte promovente.

(75) De esa manera, a partir de las disposiciones procesales que regulan la presentación y la sustanciación de los medios de impugnación, previstas en la Ley de Medios¹⁸, esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a impugnar sólo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente en una sola ocasión en contra del mismo acto.

(76) En ese sentido, se ha establecido que la presentación —*por primera vez*— de un medio de impugnación en contra de cierto acto implica el ejercicio real del derecho de acción por parte del sujeto legitimado.

(77) En consecuencia, por regla general quien promueve no puede presentar nuevas demandas en contra del mismo acto y, de hacerlo, aquellas que se presenten posteriormente deben desecharse.¹⁹

Caso concreto

(78) En la especie, esta Sala Superior advierte que el juicio de la ciudadanía **SUP-**

¹⁸ En los artículos 3, 8, 17, 18 y 19 de la Ley de Medios.

¹⁹ Jurisprudencia **33/2015**, de rubro: **DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.**



JDC-364-2023, debe desecharse, toda vez que la actora agotó su derecho de impugnación al promover, de forma previa el diverso SUP-JDC-389/2023 en contra de la misma resolución.

- (79) En efecto, del análisis de las demandas que conforman tales juicios se advierte que se trata de escritos idénticos presentados de la siguiente forma:

Preclusión		
Promovente: Erika Bailón Rodríguez		
Expediente	Fecha y hora de presentación	Autoridad ante la que se presentó la demanda
SUP-JDC-364/2023	16/septiembre/2023 16:46	Sala Superior
SUP-JDC-389/2023	16/septiembre/2023 16:10	INE

- (80) Atendiendo a lo anterior, dado que la demanda que conformó el juicio de la ciudadanía 389 fue el primero que se instó, lo conducente es que la segunda demanda deba ser desechada en tanto que, con la presentación de la primera la actora agotó su derecho de acción.
- (81) En consecuencia, se decreta el desechamiento del juicio identificado con la clave SUP-JDC-364-2023.

VIII. PRESUPUESTOS PROCESALES.

- (82) Respecto a las demandas de los **86 juicios**, así como el del recurso de apelación que a continuación se estudiarán, se considera que cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9.1, 10, 79 y 83.1, inciso a) de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

8.1. Forma.

- (83) Las demandas se presentaron por escrito, y en ellas se hace constar el nombre y firma de los actores; domicilio y/o el correo electrónico para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y el órgano responsable; se mencionan los hechos en que basan su impugnación; así como los agravios que se le causan, y los preceptos presuntamente violados.

8.2. Oportunidad.

(84) Los medios de impugnación son oportunos²⁰, como se explica a continuación.

Recurso de apelación [1 juicio]

(85) Por cuanto hace al **recurso de apelación SUP-RAP-209/2023** fue interpuesto ante el Consejo General del INE, el 12 de septiembre del presente año, esto es, dentro de los 4 días posteriores a la fecha de la emisión del acuerdo impugnado, por lo tanto, es oportuna su presentación.

Juicios de la ciudadanía [86 juicios]

(86) Como se precisó en el considerando anterior, el acuerdo controvertido fue aprobado el 8 de septiembre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre; por tanto, en aquellos juicios que se hayan instado antes de su publicación, el plazo para presentar sus demandas debe computarse a partir de la fecha en que los actores mencionan que tuvieron conocimiento del acto, salvo que exista una notificación personalizada efectuada de forma previa.

(87) En el caso, diversos actores refieren que tuvieron conocimiento del acto a través del portal de internet del INE y a fin de acreditar que se colma este requisito se precisa la fecha de conocimiento del acto, la de su presentación, así como la autoridad ante quien presentaron la demanda

No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
1.	SUP-JDC-338/2023	12/09/2023	13/09/2023	1	Sala Superior
2.	SUP-JDC-353/2023	12/09/2023	14/09/2023	2	Sala Superior
3.	SUP-JDC-354/2023	12/09/2023	14/09/2023	2	Sala Superior
4.	SUP-JDC-355/2023	12/09/2023	14/09/2023	2	Sala Superior
5.	SUP-JDC-363/2023	13/09/2023*	15/09/2023	2	Sala Superior
6.	SUP-JDC-365/2023	13/09/2023*	16/09/2023	3	Sala Superior

²⁰ En términos de lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
7.	SUP-JDC-366/2023	13/09/2023	17/09/2023	4	Sala Superior
8.	SUP-JDC-369/2023	15/09/2023*	18/09/2023	3	Sala Superior
9.	SUP-JDC-373/2023	13/09/2023*	15/09/2023	2	CG del INE
10.	SUP-JDC-374/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
11.	SUP-JDC-375/2023	15/09/2023	15/09/2023	0	CG del INE
12.	SUP-JDC-376/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
13.	SUP-JDC-377/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
14.	SUP-JDC-378/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
15.	SUP-JDC-379/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
16.	SUP-JDC-380/2023	13/09/2023	15/09/2023	2	CG del INE
17.	SUP-JDC-381/2023	13/09/2023*	15/09/2023	2	CG del INE
18.	SUP-JDC-386/2023	13/09/2023*	16/09/2023	3	CG del INE
19.	SUP-JDC-387/2023	13/09/2023	16/09/2023	3	CG del INE
20.	SUP-JDC-388/2023	13/09/2023*	16/09/2023	3	CG del INE
21.	SUP-JDC-389/2023	14/09/2023	16/09/2023	2	CG del INE
22.	SUP-JDC-398/2023	21/09/2023	22/09/2023	1	Sala Superior
23.	SUP-JDC-399/2023	21/09/2023	22/09/2023	1	Sala Superior
24.	SUP-JDC-408/2023	15/09/2023	19/09/2023	4	JLE CDMX
25.	SUP-JDC-413/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE Morelos
26.	SUP-JDC-414/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE Morelos
27.	SUP-JDC-415/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE Morelos
28.	SUP-JDC-416/2023	16/09/2023	20/09/2023	4	JDE AGS
29.	SUP-JDC-417/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE BC

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
30.	SUP-JDC-418/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE BC
31.	SUP-JDC-419/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE BC
32.	SUP-JDC-420/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE BC
33.	SUP-JDC-421/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE BC
34.	SUP-JDC-422/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JDE Jalisco
35.	SUP-JDC-423/2023	16/09/2023	19/09/2023	3	JDE BC
36.	SUP-JDC-439/2023	27/09/2023	28/09/2023	1	Sala Superior
37.	SUP-JDC-440/2023	28/09/2023	28/09/2023	0	Sala Superior
38.	SUP-JDC-445/2023	14/09/2023	18/09/2023	4	JLE BCS
39.	SUP-JDC-447/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JLE BCS
40.	SUP-JDC-448/2023	18/09/2023	21/09/2023	3	JLE GTO
41.	SUP-JDC-449/2023	15/09/2023	18/09/2023	3	JLE BC
42.	SUP-JDC-450/2023	15/09/2023	19/09/2023	4	JLE Puebla
43.	SUP-JDC-451/2023	15/09/2023	19/09/2023	4	JLE Puebla
44.	SUP-JDC-452/2023	15/09/2023	19/09/2023	4	JLE Oaxaca
45.	SUP-JDC-460/2023	22/09/2023	22/09/2023	0	JDE BC
46.	SUP-JDC-461/2023	21/09/2023	22/09/2023	1	JDE BC
47.	SUP-JDC-469/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior
48.	SUP-JDC-470/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior
49.	SUP-JDC-471/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior
50.	SUP-JDC-472/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior
51.	SUP-JDC-473/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior
52.	SUP-JDC-474/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	Sala Superior



No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
53.	SUP-JDC-477/2023	28/09/2023	29/09/2023	1	JLE Coahuila
54.	SUP-JDC-478/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior
55	SUP-JDC-480/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior

56	SUP-JDC-481/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior
57	SUP-JDC-482/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior
58	SUP-JDC-483/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior
59	SUP-JDC-484/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
60	SUP-JDC-485/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
61	SUP-JDC-486/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
62	SUP-JDC-487/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
63	SUP-JDC-488/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
64	SUP-JDC-489/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
65	SUP-JDC-490/2023	04/10/2023	08/10/2023	4	Sala Superior
66	SUP-JDC-492/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
67	SUP-JDC-493/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
68	SUP-JDC-494/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
69	SUP-JDC-495/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
70	SUP-JDC-496/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
71	SUP-JDC-497/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
72	SUP-JDC-498/2023	03/10/2023	05/10/2023	2	CG del INE
73	SUP-JDC-513/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	JLE Yucatán
74	SUP-JDC-514/2023	04/10/2023	06/10/2023	2	JLE Yucatán
75	SUP-JDC-526/2023	04/10/2023	07/10/2023	3	Sala Superior

* Existe cédula de notificación por correo

(88) De la tabla antes inserta, se evidencia que, en todos los casos, las demandas se promovieron dentro del plazo de 4 días contemplado en la Ley de Medios, de ahí que a juicio de este órgano jurisdiccional se consideren oportunas.

(89) No se soslaya que, en algunos casos las demandas fueron presentadas ante una autoridad diversa a la señalada como responsable, esto es, ante una de las Salas que conforman este Tribunal o bien, ante los órganos

desconcentrados del INE, pues en esos casos, la presentación suspende el plazo de interposición, por lo que es válido que se tome esa fecha para el cómputo del plazo.

- (90) En efecto, en términos de la **jurisprudencia 43/2013**²¹, se ha sostenido que la interposición de la demanda ante cualquiera de las Salas de este Tribunal interrumpe el plazo legal; de igual forma en la **Tesis V/2022**²², se validó que, tratándose de integrantes de las comunidades indígenas, es válida la presentación de la demanda ante cualquiera de los órganos del INE cuando la autoridad responsable sea su Consejo General.
- (91) Este último criterio es coincidente con lo sostenido por esta Sala Superior en el diverso SUP-JDC-264/2023, respecto a que esta situación es apta para suspender el plazo de impugnación debido a que dicho órgano forma parte de una unidad, por lo que resulta válida la presentación de la demanda ante cualquiera de ellos.
- (92) Precisado lo anterior tenemos que, **75 demandas** fueron interpuestas dentro de los 4 días posteriores a que afirman haber conocido del acuerdo que hoy impugnan, por lo que, es evidente su oportunidad.
- (93) Ahora bien, respecto de las siguientes **9 demandas**, las partes actoras no mencionan la fecha en que conocieron del acto, por lo que se debe considerar la fecha en que presentaron su escrito y la oportunidad quedaría de la siguiente manera:

No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Autoridad ante la cual se presentó
1.	SUP-JDC-393/2023	sin fecha	21/09/2023	Sala Superior

²¹ De rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO.**

²² De rubro: **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE SEA EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ANTE CUALQUIERA DE SUS ÓRGANOS INTERRUMPE EL PLAZO DE IMPUGNACIÓN.**



No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Autoridad ante la cual se presentó
2.	SUP-JDC-394/2023	sin fecha	21/09/2023	Sala Superior
3.	SUP-JDC-397/2023	sin fecha	22/09/2023	Sala Superior
4.	SUP-JDC-402/2023	sin fecha	18/09/2023	Sala Superior
5.	SUP-JDC-405/2023	sin fecha	19/09/2023	CG del INE
6.	SUP-JDC-410/2023	sin fecha	20/09/2023	JDE EDOMEX
7.	SUP-JDC-428/2023	sin fecha	26/09/2023	Sala Superior
8.	SUP-JDC-436/2023	sin fecha	28/09/2023	Sala Superior
9.	SUP-JDC-465/2023	sin fecha	25/09/2023	JDE Oaxaca

- (94) Lo anterior es así, ya que, al no existir certidumbre sobre el momento en que conocieron del acto, se tendrá como fecha de conocimiento el de la presentación de sus demandas de ahí que se evidencie su oportunidad.²³
- (95) Finalmente, en cuanto a los siguientes **2 juicios**, en ambos casos se actualiza la oportunidad tal como se justifica a continuación:

No	Juicio	Conocimiento del acto	Demanda presentada	Días	Autoridad ante la cual se presentó
1.	SUP-JDC-360/2023	03/07/2023 (sic)	14/09/2023	73	Sala Guadalajara
2.	SUP-JDC-501/2023	sin fecha	27/09/2023	0	Tribunal Electoral de Veracruz

- (96) En el caso del **juicio de la ciudadanía 360/2023**, si bien la parte actora afirma haber conocido del acto desde el 3 de julio, esta precisión es errónea en tanto que, el acuerdo impugnado fue emitido con posterioridad a esa fecha, por lo que, se estima que se trató de un *error involuntario —lapsus calami—*, de ahí que no pueda ser tomado en cuenta.

²³ En términos de la jurisprudencia 8/2011, “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”

- (97) En ese orden de ideas, dado que la responsable no acredita haberle notificado el acuerdo impugnado de forma personal y, no existe una fecha cierta en que tuvo conocimiento de éste se estima que su presentación es oportuna.
- (98) Finalmente, en cuanto a la demanda del juicio de la ciudadanía identificado con la clave **SUP-JDC-501/2023**, cabe precisar que, si bien se presentó ante el Tribunal Electoral de Veracruz —autoridad diversa a la responsable—, ese hecho no genera la improcedencia del medio, sino que, que el plazo de interposición no se interrumpa.²⁴
- (99) No obstante, el juicio fue recibido ante esta Sala Superior al día siguiente de su presentación, por lo que, puede concluirse que, a pesar de haberse presentado ante una autoridad diferente, su presentación es oportuna.

8.3. Legitimación y personería e interés.

- (100) Se surten la legitimación porque las partes actoras de los juicios de la ciudadanía son promovidos por ciudadanos que comparecen por su propio derecho alegando que el acuerdo controvertido, viola sus derechos político-electorales.
- (101) En cuanto a la parte actora en el **recurso de apelación**, se tiene que fue interpuesto por un partido político por conducto de su representante legítimo, cuestión reconocida por la responsable al rendir su informe²⁵.
- (102) Por lo que se refiere a la personería que aducen ostentar algunos de los promoventes se tienen los siguientes casos:

No	Juicio	parte actora	Personería
----	--------	--------------	------------

²⁴ En términos de la Jurisprudencia 56/2002 de rubro: **MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE, PROCEDE EL DESECHAMIENTO.**

²⁵ Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.



No	Juicio	parte actora	Personería
1.	SUP-JDC-338/2023	Edith Yolanda Merino Lucero	Representante de "Fuerza Migrante A.C".
2.	SUP-JDC-386/2023	Salma Luévano Luna	Presidenta de la Colectiva "Juntas por el Camino a la Diversidad"
3.	SUP-JDC-387/2023	Máximo Carrasco Rodríguez	Presidente de la APN Movimiento Arcoíris por México
4.	SUP-JDC-402/2023	Laura Lizbeth Bermejo Molina	Presidenta del CD del Libre Acceso A.C.
5.	SUP-JDC-501/2023	Benjamín Callejas Hernández	Presidente de la Coalición Estatal LGBTTIQ+ en Veracruz
6.	SUP-JDC-480/2023	Oasca Medina Valdivia	Presidente red ciudadana México Diverso
7.	SUP-JDC-482/2023	Concepción Castillo Peñalosa	Presidente de la AC "Acá en Corto Producciones"

- (103) Al respecto, en el caso de los juicios de la ciudadanía 338 y 402, las partes actoras acuden, en su calidad de representante legal de la persona moral denominada "Fuerza Migrante A.C." y Presidenta del Comité Directivo "Libre Acceso", respectivamente, en ambos casos adjuntan documental con la cual acreditan tal calidad, por lo que se les tiene compareciendo en representación de tales organizaciones.
- (104) Por el contrario, a los juicios identificados con las claves SUP-JDC-386/2023, SUP-JDC-387/2023, SUP-JDC-501/2023, SUP-JDC-480/2023 y SUP-JDC-482/2023 las partes actoras no presentan documento que acredite contar con la representación del colectivo que mencionan, no obstante, su adscripción a la comunidad LGBTTIQ+ es suficiente para aceptar sus demandas por derecho propio.
- (105) Finalmente, en cuanto al interés jurídico, esta Sala Superior considera que se actualiza el requisito en comento, en tanto que, quienes acuden a esta jurisdicción cuestionan el acuerdo del Consejo General del INE y expresan la supuesta afectación a sus derechos, así como la transgresión a una serie de principios rectores de la función electoral.

- (106) En efecto, tratándose del recurso de apelación, es promovido por un partido político, los cuales son institutos que, constitucionalmente pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, en su carácter de garantes de la legalidad de todos los actos y resoluciones emanados de las autoridades electorales.²⁶
- (107) Por otro lado, en el caso de los juicios de la ciudadanía, las partes promoventes cumplen el requisito en cuestión, dado que en cada uno de los escritos se hace valer la presunta violación al principio de igualdad y no discriminación del grupo poblacional al que se adscriben, el cual ha sido colocado histórica, social y culturalmente en situación de vulnerabilidad y que se encuentra subrepresentado.
- (108) Lo anterior al considerar que el Consejo General del INE implementó de forma regresiva acciones afirmativas que hacen nugatorio su derecho de participar en la postulación de cargos de representación política a la Cámara de Diputados y Senadurías del Congreso de la Unión.²⁷
- (109) Cuestión similar ocurre con el juicio de la ciudadanía 526, en tanto que, la actora se ostenta como mujer que busca evidenciar la supuesta omisión de revisar la inelegibilidad aquellas personas que hayan sido declaradas deudores alimentarios morosos, lo que es suficiente para aceptar la procedencia del juicio.
- (110) En atención a lo expuesto, **se debe desestimar la causal de improcedencia** hecha valer por MORENA, en tanto que, contrario a lo que refieren, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos

²⁶ En términos de la jurisprudencia 15/2000 de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**

²⁷ Ello es acorde a lo establecido en la Jurisprudencia 9/2015 de este Tribunal 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”.**



constitucionales establecidos a favor de un grupo histórico y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de estos.

- (111) En ese orden de ideas, en el caso, las partes actoras cuentan con un interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, ya que todos ellos se asumen con integrantes y, en algunos casos, representantes de grupos vulnerables tales como: personas mexicanas residentes en el extranjero; integrantes de alguna comunidad indígena o de la diversidad sexual, así como de personas con discapacidad.

8.4. Definitividad.

- (112) La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que el acto combatido es definitivo y firme.

IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO.

- (113) En el presente asunto se controvierte un acuerdo del INE donde, entre otras cuestiones, emitió diversos criterios y reglas que serán aplicables al momento de registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en el PEF 2023-2024.
- (114) En lo que a este asunto interesa, se establecieron las cuotas que los partidos políticos y, en su caso las coaliciones deben reservar a grupos en situación de vulnerabilidad, en la elección de diputaciones y senadurías, así como los requisitos que se verificarán al momento de aprobar los registros.
- (115) Frente a ello, diversos ciudadanos, todos integrantes de grupos vulnerables, así como un partido político, acuden a esta autoridad a fin de que se revise la forma en que el INE distribuyó los espacios para cada uno, deduciendo acciones diferentes, por ejemplo, regresividad respecto al modelo anterior, la inclusión de un nuevo grupo y la omisión de incluir otros.

9.1. Esquematización de agravios

- (116) De los agravios contenidos en los diversos escritos de demanda se pueden

extraer temáticas comunes, los cuales se esquematizan en la siguiente tabla:

#	Tema	Comunidades indígenas	Diversidad Sexual	Personas con Discapacidad	Personas migrantes	Personas afromexicanas
1	Consulta		X			
2	Progresividad	X		X	X	
3	Candidaturas por grupo				X	X
4	Acción afirmativa en senadurías	X	X			
5	Inclusión de otros grupos	X	X			
6	Acreditar adscripción	X	X	X	X	X
7	Derecho de petición				X	
8	Voto activo en diputaciones de MR				X	
9	Notificación del acuerdo			X		
10	Omisión legislativa		X			
11	Registro Nacional de personas sancionadas por VPG				Partido del Trabajo	
12	Registro de personas declaradas como deudores alimentarios morosos				Mujer por derecho propio y en representación de su hijo menor	

9.2. Metodología de estudio

(117) Atendiendo al esquema anterior, esta Sala Superior estima necesario estudiar en primera instancia lo relacionado con la consulta de las personas con discapacidad, pues de ser fundado podría dar lugar a la revocación de estas medidas; de no ser así se procederá a revisar los planteamientos de las y los actores en considerandos separados.

X. FALTA DE CONSULTA CON LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

(118) En cuanto a esta primera temática, las partes inconformes cuestionan la regularidad constitucional del Acuerdo reclamado, pues consideran en esencia lo siguiente:

- Las mesas de diálogo llevadas a cabo entre el INE y personas con discapacidad no pueden equipararse a consultas estrechas.
- En la reunión de las mesas de trabajo, se manifestaron críticas a las acciones afirmativas del pasado proceso electoral federal, ya que su participación no fue en condiciones de igualdad y se les incluyó en las listas para cumplir la



cuota mínima a la que se encontraban obligados los partidos políticos.

- El INE dejó de valorar y tomar en cuenta las propuestas, necesidades y posicionamiento expresados por las personas con discapacidad que participaron en las mesas de diálogo de julio de dos mil veintitrés; por lo que no solo se omitió realizar una consulta, sino que lo manifestado por las personas con discapacidad, en modo alguno tuvo impacto en la decisión de los consejeros.
- La autoridad responsable limitó la consulta a personas con discapacidad y organizaciones que las representan a una mesa de diálogo de unos días, sin que ello cumpla con los parámetros de consulta convencionales.
- La convocatoria debía de ser lo más amplia posible para garantizar una adecuada ejecución, debiéndose observar los parámetros que sobre el particular estableció la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas.

Respuesta.

(119) En concepto de esta Sala Superior, los motivos de disenso antes reseñados son eficaces para reflejar que la autoridad responsable incumplió con los parámetros a observar en el desarrollo de las consultas, sin embargo, existe inviabilidad para proceder en los términos que pretenden, esto es, que se lleve a cabo de nueva cuenta la consulta, dado lo avanzado del proceso electoral.

Justificación

(120) Al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022 y acumulados, — relacionado con la omisión del Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad—, este tribunal sostuvo que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.

- (121) Esto, porque la consulta es la herramienta que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
- (122) En efecto, la SCJN ha desarrollado el parámetro de regularidad constitucional a través de sus precedentes, en los cuales, tratándose del derecho a la consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad, ha destacado la obligación convencional a que se sujetó el Estado Mexicano, en todos sus niveles de gobierno para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la **expedición de una ley** que regula cuestiones que les atañen. Ello, derivado de lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²⁸
- (123) De esta forma, nuestro Alto Tribunal ha señalado como **elementos mínimos** para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad **en la creación de ley**, es que su participación debe ser:²⁹
- **Previa, pública, abierta y regular.** Deben establecerse reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
 - **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria

²⁸ Acciones de inconstitucionalidad 176/2020, 68/2018 y 101/2016, respectivamente.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018.



para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

(124) Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

(125) Asimismo, en concepto del Máximo Tribunal del país, la accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal y debe cumplir con las características siguientes:

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos

que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

(126) Debe destacarse que, éstas obligaciones no son oponibles únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la **creación, reforma, o derogación de normas generales** que incidan directamente en las personas con discapacidad, o bien, respecto de la implementación de políticas públicas.

(127) Ahora bien, del acuerdo impugnado es posible advertir los siguientes elementos relacionados con la acción afirmativa de personas con discapacidad:



- La autoridad responsable recibió diversas solicitudes para implementar medidas afirmativas para personas con discapacidad.

- El 24 de julio, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, llevaron a cabo una mesa de diálogo con personas con discapacidad para conocer sus opiniones respecto de la autoadscripción simple y calificada para el registro de candidaturas por dicha acción afirmativa, así como sobre el tipo de documentación idónea para acreditarla, respecto de la cual la responsable destacó los siguientes puntos:
 - Las personas asistentes a la mesa fueron sesenta y uno.
 - Su procedencia respecto del grupo al cuál representan se divide de la siguiente manera: el 64% de los asistentes representan a la sociedad civil organizada; el 30% a la ciudadanía en general; el 4% a la academia y el 2% a los partidos políticos.
 - Hubo críticas a la manera en la que se llevó a cabo la acción afirmativa en el periodo 2020-2021, porque la experiencia de las personas con discapacidad que participaron fue que no hubo condiciones de igualdad en el proceso, muchas percibieron que se las incluyó en las listas de las postulaciones sólo para cumplir con la cuota solicitada.
 - Se insistió en la responsabilidad de los partidos en ese sentido.
 - Hubo coincidencia en la necesidad de cuidar los espacios que provee la acción afirmativa de posibles simulaciones, así como el deber de formar políticamente a las personas con discapacidad, asignar presupuestos para la accesibilidad y las necesidades específicas para la participación de esa comunidad, así como iniciar un proceso de concientización con ella en cuanto a sus derechos.
 - La mayoría de los participantes en la mesa mostraron su acuerdo con la autoadscripción calificada, pero también hubo críticas al hecho de solicitar probar la condición de discapacidad, y a los

trámites que implica la adquisición del certificado.

- Se expresaron reflexiones en cuanto a la posibilidad de actos de corrupción para obtener los documentos para cumplir con la autoadscripción calificada.
- Se vertieron propuestas en aras de simplificar los trámites para probar la condición de discapacidad, por ejemplo, incluir la información en la credencial para votar, al tiempo que se planteó combinar varios mecanismos para verificar que no existan fraudes o usurpación, como el reconocimiento de la misma comunidad con discapacidad, o de asociaciones civiles e instituciones públicas y privadas.

(128) Derivado del acuerdo del Magistrado instructor la autoridad responsable remitió diversa documentación relacionada con la mesa de dialogo, de la cual se pueden extraer los siguientes datos:

- Se enviaron oficios de invitación para participar a las 5 diputadas y 3 diputados federales electos en 2021 por acción afirmativa en casos de situación con discapacidad.
- Participaron integrantes de las siguientes organizaciones: Libre Acceso A.C.; Coalición de Personas Sordas del DF (COPEJOR); Colectivo Educación Especial Hoy; Coalición México por los Derechos de las personas con Discapacidad (COAMEX); Fundación para la Inclusión y Desarrollo de Personas con Discapacidad A.C., FINDEDIS; Centro Nacional de Capacitación, Institución CONFEDIS a Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual I.A.P.; Amor sin Fronteras A.C.; Movimiento de Personas con Discapacidad; Coalición de Personas Sordas, A.C.; Movimiento de Personas con Discapacidad; Movimiento para personas con discapacidad de Nuevo León; Red por la Inclusión de personas con discapacidad (Baja California Sur); Presidente de la Red Nacional de Ciegos A.C.; Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, Cámara de Diputados; Movimiento de personas con discapacidad



- La procedencia de los asistentes fue la siguiente: 37 participantes mencionaron ser de la Ciudad de México, 21 no compartieron esta información, 8 personas fueron de Veracruz, 5 mencionaron ser de Chiapas, 5 más de Nuevo León y 5 de Puebla.
- Respecto de las personas participantes, reportaron tener las siguientes discapacidades: Discapacidad Auditiva; discapacidad múltiple; discapacidad visual; y discapacidad Psicosocial.
- Procedencia del grupo al cuál representan 64% de las personas asistentes representan a diversas organizaciones especializadas, 30% a la ciudadanía en general, 4% a la academia y 2% a los partidos políticos.
- **Las conclusiones de la mesa fueran las siguientes:**
 - Se presentaron constantes que requieren ser consideradas. Hubo críticas a la manera en la que se llevó a cabo la acción afirmativa en el periodo 2020-2021, porque la experiencia de las personas con discapacidad que participaron fue que no hubo condiciones de igualdad en el proceso, muchas percibieron que se las incluyó en las listas de las postulaciones sólo para cumplir con la cuota solicitada.
 - Hubo coincidencia en la necesidad de cuidar la acción afirmativa de posibles simulaciones, así como el deber de formar políticamente a las personas con discapacidad; así como iniciar un proceso de concientización con ella en cuanto a sus derechos.
 - La mayoría mostraron su acuerdo con la autoadscripción calificada, pero también hubo críticas reiteradas al hecho de solicitar probar la condición de discapacidad, y a los trámites que implica la adquisición del certificado.

- Se expresaron reiteradas reflexiones en cuanto a la posibilidad de actos de corrupción para obtener los documentos para cumplir con la autoadscripción calificada.
- Se vertieron propuestas en aras de simplificar los trámites para probar la condición de discapacidad.
- Se planteó combinar varios mecanismos para verificar que no existan fraudes o usurpación, como el reconocimiento de la misma comunidad con discapacidad, y/o de asociaciones civiles e instituciones públicas y privadas.

(129) Del análisis de la información remitida por la responsable sintetizada en párrafos anteriores, esta Sala Superior advierte, que a la luz de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y las Observaciones Generales 6 y 7 del respectivo comité; **la consulta realizada por el INE incumple con los parámetros ahí establecidos.**

(130) Lo anterior, pues no se garantizó la participación de las personas con discapacidad a través de organizaciones especializadas en la materia, mediante una **consulta estrecha** en la que sus preocupaciones fueran tomadas en cuenta en el diseño de las acciones afirmativas. Aunado a que se debió procurar la asistencia de personas de todas las entidades federativas, con la accesibilidad y adaptabilidad que deben operar en esta clase de consultas.

(131) En efecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a través de la Observación general número 6 (2018), sobre la igualdad y no discriminación, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

“E. Artículo 5, párrafo 4, sobre las medidas específicas

28. Las medidas específicas, que no han de considerarse discriminación, son medidas positivas o de acción afirmativa que tienen por finalidad acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad. Esas medidas se mencionan en otros tratados internacionales de derechos humanos, como el artículo 4 de la Convención



sobre la *Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* o el artículo 1, párrafo 4, de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, y consisten en introducir o mantener ciertas ventajas en favor de un grupo insuficientemente representado o marginado. **Suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes, en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad.** Como ejemplos de medidas específicas cabe mencionar los programas de divulgación y apoyo, la asignación o reasignación de recursos, la selección, contratación y promoción selectivas, **los sistemas de cuotas**, las medidas de adelanto y empoderamiento, así como los servicios de relevo y la tecnología de apoyo.

29. Las medidas específicas que adopten los Estados partes en virtud del artículo 5, párrafo 4, de la Convención deben ser compatibles con todos los principios y disposiciones establecidos en ella. En particular, no deben perpetuar el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad. **Por lo tanto, los Estados partes deben celebrar consultas estrechas con las organizaciones de personas con discapacidad y colaborar activamente con ellas al adoptar medidas específicas.**
(...)

33. En lo relativo a la obligación de los Estados partes de efectuar consultas, el artículo 4, párrafo 3, y el artículo 33, párrafo 3, de la Convención recalcan la importante función de las organizaciones de personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención. **Los Estados partes deben asegurarse de realizar consultas estrechas y conseguir la participación activa de esas organizaciones, que representan la enorme diversidad de la sociedad...** Es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.
(...)

71. La recopilación y el análisis de datos son medidas fundamentales para hacer un seguimiento de las políticas y leyes de lucha contra la discriminación. Los Estados partes deben recopilar y analizar datos, que deben desglosarse por discapacidad y categoría interseccional. Los datos recopilados deben aportar información sobre todas las formas de discriminación. Esos datos deben ser amplios y abarcar estadísticas, descripciones y otros tipos de información como indicadores para evaluar la aplicación y el seguimiento de los progresos y la eficacia de iniciativas y políticas nuevas o en curso. Deben elaborarse indicadores que tengan en cuenta la cuestión de la discapacidad, y estos deben utilizarse con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. **El diseño, la recopilación y el análisis de los datos deberían ser participativos, es decir, llevarse a cabo a través de consultas estrechas y significativas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad...**
(...)

73. A la luz del contenido normativo y las obligaciones que se han reseñado más arriba, los Estados partes deberían adoptar las medidas siguientes para garantizar la aplicación plena del artículo 5 de la Convención:
(...)

j) *Elaborar, en estrecha consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados pertinentes, como los organismos de promoción de la igualdad, una política y una estrategia de igualdad que sean accesibles e incluyan a todas las personas con discapacidad.*”

(132) Asimismo, se debe tener en cuenta lo sostenido en la Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad,

incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, de donde se extrae, para lo que al caso que importa, lo siguiente:

- Debe diferenciarse entre las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil.
- El término “**organización de la sociedad civil**” comprende distintos tipos de organizaciones, por ejemplo: las organizaciones e institutos de investigación, las organizaciones de prestatarios de servicios y otros interesados de carácter privado.
- Las **organizaciones de personas con discapacidad** son un tipo concreto de organización de la sociedad civil. Pueden formar parte de una organización coordinadora general de la sociedad civil o de coaliciones que no necesariamente promueven los derechos de las personas con discapacidad de forma específica, pero pueden apoyar la incorporación de los derechos de esas personas en la agenda de derechos humanos.
- De conformidad con el artículo 33, párrafo 3, de la convención, todas las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad, tienen un papel que desempeñar en el seguimiento de la Convención.
- Los Estados parte deberían dar prioridad a las opiniones de las organizaciones de personas con discapacidad al abordar cuestiones relativas a estas personas, y establecer marcos para solicitar a las organizaciones de la sociedad civil y a otros interesados que consulten e integren a las organizaciones de personas con discapacidad en su labor relativa a los derechos consagrados en la Convención y otros asuntos, como la no discriminación, la paz y los derechos ambientales.

(133) Asimismo, por cuanto hace al modelo de consulta, el Comité sostiene que dicho



ejercicio debería comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.

- (134) De igual forma se precisa que, la “*celebración de consultas estrechas y la colaboración activa*” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación.
- (135) La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.
- (136) Lo anterior cobra aplicación en el caso concreto porque, con independencia de que la medida afirmativa sea de naturaleza temporal o específica permanente, lo cierto es que la consulta constituye un mecanismo dentro del diseño que garantiza la participación y orienta el actuar de la autoridad.
- (137) Precisamente, la intención de una consulta, a partir de la opinión de la Comisión sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es escuchar las voces de la ciudadanía mediante las asociaciones representativas del grupo en cuestión, que permita recoger las visiones, experiencias y necesidades que doten de contenido la medida afirmativa y sea considerada como una acción que impacte de manera positiva en su entorno.
- (138) En todo caso, se debió proteger el núcleo esencial de una consulta, el cual se integra con la oportunidad de escuchar a un sector de la población que se estima vulnerado, para replicar a través de una acción afirmativa un modelo de visibilización acorde con la finalidad de dichas acciones.

- (139) Esto es, el derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento. De esa manera, la participación de las organizaciones de personas con discapacidad contribuye a señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos.
- (140) Por esa razón, debe entenderse que la integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad para defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas.³⁰
- (141) En ese contexto, **una consulta estrecha y eficaz** se presenta cuando existe una participación activa de las organizaciones de personas con discapacidad, mecanismos y procedimientos adecuados y transparentes, en los distintos niveles y sectores del Gobierno, para tener expresamente en cuenta las opiniones de esas organizaciones cuando se motive una decisión pública.
- (142) Ahora bien, lo anterior, para el caso que nos ocupa, es relevante en la medida en que, **la autoridad responsable no llevó a cabo la consulta adecuada**, pues como se advierte de las constancias que obran en el expediente, el INE se limitó a convocar a una reunión que denominó mesa de trabajo o de diálogo, que en modo alguno satisface los requisitos de una auténtica consulta estrecha, a partir de los parámetros establecidos por la SCJN y a nivel del derecho interamericano, ya que no se demuestra que hayan estado presentes organizaciones de personas con discapacidad.
- (143) Afirmación que se corrobora cuando en el propio acto reclamado la autoridad responsable sostuvo que el 64% de las personas asistentes a la mesa de trabajo

³⁰ Observación general 7 (2018)



fueron representante de la sociedad civil, mas no así, organizaciones de personas con discapacidad, con lo ha sostenido el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- (144) De esa manera, aun cuando se hayan emitido diversas propuestas en aras de simplificar los trámites para probar la condición de discapacidad, por ejemplo, incluir la información en la credencial para votar, al tiempo que se planteó combinar varios mecanismos para verificar que no existan fraudes o usurpación, como el reconocimiento de la misma comunidad con discapacidad, o de asociaciones civiles e instituciones públicas y privadas, no pueden considerarse como actos tendentes a colmar los supuestos de una consulta estrecha.
- (145) Aunado a lo anterior, se destaca la baja participación de personas de las entidades federativas pues se presencia se reduce a 15 de solo 3 Estados: Chiapas, Nuevo León y Puebla, siendo indispensable que en este tipo de ejercicios la convocatoria sea amplia y robusta, para lograr captar la mayor cantidad posible de propuestas.
- (146) No obstante lo anterior, como bien lo precisan los actores en sus motivos de disenso, ante el hecho de que el actual proceso electoral ya se encuentra en curso, no es viable ordenar la realización de la consulta sobre las medidas dirigidas a las personas con discapacidad, en atención al principio de definitividad del proceso.
- (147) Empero, esta Sala Superior considera que lo procedente es vincular al INE para que en los procesos electorales posteriores, atiende en su justa dimensión los parámetros que ha establecido la SCJN y los organismos interamericanos en materia de consultas (independientemente de la materia o grupo vulnerable al que se dirige), con la finalidad de garantizar la participación efectiva y estrecha de quienes serán destinatarios de la actuación del órgano electoral nacional.

XI. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

(148) Ahora bien, como una cuestión previa, esta Sala Superior considera necesario retomar la manera en que el INE implementó las acciones afirmativas que se revisan, a saber:

a) Diputaciones.

- En el caso de **personas indígenas —llamada acción afirmativa de las naciones mexicanas—**, definió reglas que manera particular que debían observar los partidos políticos para la postulación de **diputaciones** por ambos principios (**MR y RP**).
- Para el caso de las **personas mexicanas residentes en el extranjero, discapacidad y diversidad sexual**, estableció otras directrices que, en su conjunto, tenían que cumplir los partidos políticos, para cumplir la cuota de todos estos grupos.

b) Senadurías. Tratándose de senadurías, por ambos principios, se estableció un apartado con reglas en común para todos los grupos, incluyendo, en esa misma dinámica de postulación a las personas indígenas.

(149) A continuación, se estima necesario establecer el marco normativo y conceptual bajo el cual se realizará el estudio correspondiente, por ende se analizarán los conceptos relativos al derecho a la igualdad y no discriminación así como las acciones afirmativas.

11.1. Derecho a la igualdad y no discriminación.

(150) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reconocer los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, dispone lo siguiente:

Artículo 1º. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o



cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- (151) Es conveniente señalar que la igualdad ante la ley está relacionada con el principio general de igualdad previsto en el citado artículo 1º constitucional, el cual establece que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados de los que el Estado Mexicano sea parte, en el entendido que éstos no se podrán restringir ni suspender, sino en los casos y con las condiciones que ésta consigne, lo que pone de manifiesto el propósito de la sociedad en su actual desarrollo cultural, de superar las situaciones discriminatorias basadas en el género.
- (152) En ese sentido, nuestra Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que las personas que estén en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.
- (153) Por tanto, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación.³¹
- (154) La Suprema Corte de Justicia de la Nación³², ha sostenido que la igualdad es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras, siempre que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
- (155) Además, que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la

³¹ Cfr. expediente SUP-REC-153/2017.

³² En adelante SCJN

prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías sospechosas que recoge el artículo 1º constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- (156) Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y no discriminación, obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
- (157) No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, **lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta**, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.³³
- (158) Sobre la misma idea, Ferrajoli ha sostenido que, *“la igualdad en los derechos fundamentales resulta así configurada como el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las*

³³ Véase Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.



*demás*³⁴.

(159) Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los derechos de igualdad y no discriminación, son principios de derecho y normas de *jus cogens*, es decir, derechos y normas que no aceptan acto en contrario y que vinculan al Estado y a los particulares. Al respecto, dicha Corte ha señalado:

100. [...] El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.

101. En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*³⁵.

(160) En este mismo sentido, la propia Corte Interamericana, en su *Opinión Consultiva OC-4/84*³⁶, destacó que es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad.

(161) No obstante, también precisó que, **no todo tratamiento jurídico diferente es**

³⁴ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Derechos y Garantías. La ley del más débil”. Madrid. Trotta, 1999, páginas 73-96. Traducción de Andrés Perfecto Ibáñez.

³⁵ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafos 100 y 101.

³⁶ de 19 de enero de 1984

propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato se puede considerar ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

- (162) En este sentido, la jurisprudencia interamericana ha reiterado que **es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable**. Por tanto, existen ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia; ya que, por el contrario, pueden ser un medio eficaz para proteger a quienes estén en circunstancias de desventaja.
- (163) Al resolver el Caso *Castañeda Gutman vs. México*, el mencionado órgano jurisdiccional reiteró que no toda distinción de trato puede ser considerada ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana; y además, que esa Corte ha diferenciado entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.
- (164) Tal criterio guarda compatibilidad con el sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis: 1a. CXXXIX/2013, titulada **“IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”**.
- (165) Ahora bien, en relación con las distinciones a las que alude la Corte Interamericana, en el Caso de *las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, ese Tribunal enfatizó el deber de los Estados de combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, así como el deber de adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. En consecuencia, los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.



(166) En este contexto, únicamente **se consideran conforme a Derecho aquellas distinciones que sean razonables, proporcionales y objetivas**, ya que, en tales circunstancias, esa distinción, no sería arbitraria ni redundaría en detrimento de los derechos humanos.

11.2. Acciones afirmativas.

(167) En el marco del derecho a la igualdad y no discriminación, y particularmente con el propósito de alcanzar una auténtica igualdad sustantiva entre las personas o grupos, cobran sentido las *medidas o acciones afirmativas o positivas*³⁷, que la SCJN ha identificado como aquellas cuya implementación tiende a lograr la eliminación de la discriminación o desventaja histórica de determinados grupos o colectivos, que los mantiene en situaciones de vulnerabilidad.

(168) Por tanto, el Alto Tribunal del país ha dicho que **son medidas y/o acciones especiales y específicas, generalmente temporales y excepcionales**, en las que se estima permitido que el Estado, a través de las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, *otorgue un trato diferenciado que privilegie a un determinado grupo o colectivo en situaciones concretas*, sustentado en la existencia de esas condiciones de desventaja o de discriminación estructural que se impone erradicar, dado que permean y obstaculizan, de hecho, el real goce de los derechos fundamentales para el determinado grupo de que se trate.³⁸

(169) Por su parte, esta Sala Superior, ha sostenido que las acciones afirmativas, dimanen de una interpretación progresiva, teleológica, y sistemática de nuestra Constitución y tienen como propósito aminorar la discriminación por

³⁷ Este tipo de medidas, entre ellas, las de naturaleza legislativa, las ha reconocido el Tribunal Pleno de la SCJN, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez, párrafo 223. En el amparo directo en revisión 466/2011, fallado el 23 de febrero de 2015. Recientemente, la Primera Sala, en el amparo en revisión 603/2019 resuelto en sesión de 13 de enero de 2021, por mencionar algunos.

³⁸ Véase Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.

determinada condición y **garantizar la participación activa de las personas en la vida democrática del país.**

- (170) Estas medidas, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, se denominan “*medidas especiales*”, en el derecho de la Unión Europea se nombran “*medidas específicas*” o de “*acción positiva*”, o en la doctrina como “*acciones afirmativas*”. En todos los casos su finalidad es asegurar la “*igualdad sustantiva*”.
- (171) La SCJN ha reconocido que las acciones o medidas legislativas afirmativas, son una especie de “*discriminación positiva*”, —viable desde el punto de vista constitucional—, pues aun cuando pueden estar basadas o descansar en alguna de las categorías previstas en el quinto párrafo del artículo 1º de la Constitución, su propósito de alcanzar una real igualdad para grupos en situación de desventaja o históricamente discriminados que los coloca en condición de vulnerabilidad, a través de prerrogativas o tratos especiales que no se otorgan a otros grupos, excepcionalmente justifica la diferenciación, para compensar desigualdades de facto.
- (172) En el contexto de la discriminación por razón de género respecto de las mujeres, se ha hecho notar que el artículo 4º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se refiere a este tipo de acciones afirmativas como: “*medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer [...] estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato*”.
- (173) La Primera Sala del Alto Tribunal³⁹, ha señalado que este tipo de medidas pueden emanar directamente del texto constitucional en cumplimiento de un deber impuesto expresamente desde la Norma Fundamental, o bien, pueden establecerse potestativamente por el legislador conforme a su libertad de configuración, o por el aplicador de la ley, con propósito de contribuir al

³⁹ En el amparo en revisión 603/2019 citado.



alcance del pleno goce de derechos humanos en condiciones de igualdad.

- (174) En ese sentido, en cuanto se trate de *medidas legislativas* con ese carácter (afirmativas), lo que se impone es que, el trato diferenciado y preferencial que se establece en favor de determinado grupo sea objetivamente razonable y resulte proporcional, de manera que con él no se violente en perjuicio de otros grupos, el derecho de igualdad y no discriminación de una manera que no admita justificación.⁴⁰
- (175) La CIDH también ha resaltado en diversas ocasiones y en distintos contextos, la convencionalidad y la exigencia de que los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adopten medidas afirmativas de toda índole, en la consecución efectiva de la igualdad sustantiva de personas y grupos discriminados⁴¹.
- (176) En cuanto al tema, esta Sala Superior ha sostenido que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de vulnerabilidad o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.⁴²
- (177) Así, las acciones afirmativas **están diseñadas para acelerar la participación** de personas que pertenecen a grupos excluidos, invisibilizados y **subrepresentados** que por cuestiones estructurales **no podrían acceder a los espacios de representación, deliberación y toma de decisiones.**⁴³

⁴⁰ Véase Acción de Inconstitucionalidad 195/2020

⁴¹ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 264. Corte IDH. Caso de la Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de Septiembre de 2005. Serie C No. 130, Párrafo 141. Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405. Párrafo 142. Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Párrafo 66.

⁴² Véase SUP-REC-1410/2021 y acumulado.

⁴³ Véase SUP-REC-584/2021.

- (178) En la jurisprudencia 11/2015 de esta Sala Superior, se establece que la finalidad de las acciones afirmativas es: “[h]acer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades” y que las personas destinatarias son quienes pertenecen a *grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos*.
- (179) Asimismo, las acciones afirmativas operan como medidas restitutorias, toda vez que permiten **la realización del derecho a la participación y a la representatividad política de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados e invisibilizados**, por ende, se les ha negado que sus visiones y sus luchas sean parte del debate democrático y, por tanto, incluidas en la construcción de la legislación y las políticas públicas.
- (180) Ahora bien, es importante señalar que esta Sala Superior ha sustentado diversos criterios, respecto al tema de las acciones afirmativas:
- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: Objeto y fin, destinatarios y conducta exigible⁴⁴.
 - Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán⁴⁵.
 - Las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros,

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

⁴⁵ Tesis de jurisprudencia 3/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**



justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, las cuales **tienen sustento constitucional y convencional** en el principio de igualdad material⁴⁶.

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales⁴⁷.

(181) Por ello, la implementación de acciones afirmativas, **constituye un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional**, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución general y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se advierte de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación⁴⁸.

(182) En conclusión, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la implementación de acciones afirmativas tiene como fin **hacer realidad la igualdad material y, por tanto, la representación y participación política** en condiciones de igualdad de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.⁴⁹

(183) Finalmente, cabe hacer mención que la SCJN ha emitido algunos parámetros que sirven para identificar si se está o no ante una acción o medida afirmativa, para lo cual es viable corroborar que se satisfagan los siguientes elementos⁵⁰:

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**

⁴⁷ Tesis de jurisprudencia 30/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

⁴⁸ Ver sentencia SUP-RAP-726/2018.

⁴⁹ Véase SUP-JE-1142/2023 y acumulados.

⁵⁰ Para ello, en parte, se retoma sustancialmente la orientación que brinda el texto: GARGARELLA, Roberto. Teoría del Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires. 2008. Capítulo

- Que la medida acepte un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, inmigrantes, personas en pobreza estructural, etcétera);
- Que existan y sean identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (por ejemplo, los ámbitos de la política, el mercado laboral, la familia, el acceso a la educación, etcétera);
- Que ese grupo resulte o haya resultado excluido de alguno o algunos de esos ámbitos por un tiempo considerable, o se haya visto discriminado, de modo que su situación de sometimiento se perpetúe.
- Que la medida adoptada sea temporal y tenga la potencialidad de cumplir el propósito de eliminar, aminorar o revertir esa exclusión o sometimiento y/o cualquier efecto discriminatorio que sufra dicho grupo.⁵¹

(184) De este modo, se resalta, que una de las características de las acciones afirmativas son su flexibilidad, por ende no son inmutables lo que permite medir su eficacia, y en su caso, que las mismas puedan modificarse o desaparecer. En todo caso, al revisar su implementación en algunos casos se ha determinado su inconstitucionalidad,

(185) En efecto, recordemos que en el caso resuelto por la Corte Suprema de Estados Unidos, *Grutter v. Bollinger*, sostuvo que la diversidad en el cuerpo estudiantil es un interés estatal convincente **que puede justificar el uso de la raza en la admisión universitaria**. Sin embargo, si bien existía una justificación para la inclusión de estas acciones, también reafirmaron la necesidad de establecer límites en su aplicación.

(186) Dichos límites, se dijo, tenían la intención de proteger contra 2 peligros que

XXVII, IGUALDAD, CLASES Y CLASIFICACIONES: ¿QUÉ ES LO SOSPECHOSO DE LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS? Por ROBERTO P. SABA. Pág. 734.

⁵¹ Metodología que encontramos en la Acción de Inconstitucionalidad 195/2020.



toda acción gubernamental basada en la raza conlleva. El primero es el riesgo de que el uso de la raza se convirtiera en "*estereotipos ilegítimos*". Por tanto, los programas de admisión no podían operar bajo la "*creencia de que los estudiantes de minorías siempre (o incluso consistentemente) expresan algún punto de vista característico de minorías sobre cualquier tema*".

- (187) Finalmente, en el precedente citado se sostuvo, que **las políticas de admisión conscientes de la raza deben ser limitadas en el tiempo**. En tal sentido, "*La Corte toma la palabra de la Facultad de Derecho de que no le gustaría encontrar una fórmula de admisión neutral en cuanto a la raza y que terminará su uso de preferencias raciales tan pronto como sea prácticamente posible. La Corte espera que, dentro de 25 años, el uso de preferencias raciales ya no sea necesario para promover el interés aprobado hoy.*"
- (188) En el caso más reciente, *Students for fair admissions, inc. v. President and fellows of Harvard College, and University of North Carolina, Et Al.* (resuelto el 29 de junio de 2023), con una mayoría dividida, la Corte resolvió que los programas de admisión de 2 universidades de Estados Unidos, que utilizaban la raza de los peticionarios como parámetro para la admisión no cumplían con los mandatos de la Cláusula de Igualdad de Protección, pues carecían de objetivos **suficientemente enfocados y medibles que justificaran el uso de la raza**, dado que, la empleaban de manera negativa, involucrando estereotipos raciales y carecían de un punto final, por lo que concluyó que esos programas de admisión no podían conciliarse con las garantías de la Cláusula de Igualdad de Protección de la Decimocuarta Enmienda.
- (189) En la opinión de la Corte, al aceptar programas de admisiones basados en la raza en los que algunos estudiantes pueden obtener preferencias únicamente en función de la raza, toleran precisamente lo que en el caso de *Grutter* habían señalado: el estereotipo.

"El punto de los programas de admisión de los demandados es que hay un beneficio inherente en la raza como tal, en la raza por la raza en sí misma. Los demandados lo admiten. El proceso de admisión de Harvard se basa en

el pernicioso estereotipo de que "un estudiante negro generalmente puede aportar algo que una persona blanca no puede ofrecer". UNC [Universidad de North Caroline] es bastante similar. Sostiene que la raza en sí misma "dice [algo] acerca de quién eres".

Una y otra vez hemos rechazado con contundencia la noción de que los actores gubernamentales pueden asignar intencionalmente preferencias a aquellos "que pueden tener poco en común entre sí excepto el color de su piel". Todo el punto de la Cláusula de Igualdad de Protección es que tratar a alguien de manera diferente debido a su color de piel no es como tratarlo de manera diferente porque es de una ciudad o de un suburbio, o porque toca el violín mal o bien.

"Una de las principales razones por las que la raza se trata como una clasificación prohibida es que denigra la dignidad y el valor de una persona ser juzgada por su ascendencia en lugar de por su propio mérito y cualidades esenciales". Pero cuando una universidad admite estudiantes "en función de la raza, se involucra en la asunción ofensiva y denigrante de que [estudiantes] de una determinada raza, debido a su raza, piensan de manera similar".⁵²

(190) La cuestión anterior trajo como consecuencia la eliminación de esta acción afirmativa que durante mas de 23 años había permitido a ciertos colectivos estudiantiles incorporarse al sistema universitario de los Estados Unidos, siendo relevante la decisión en la medida que pone de relieve que en su adopción debe darse seguimiento a los objetivos y fijarse una temporalidad para cumplirlos.

(191) En la Unión Europea al reconocerse el derecho a la igualdad se ha señalado

⁵² De manera textual se señala en la resolución de la Corte Suprema de Estados Unidos: "*The point of respondents' admissions programs is that there is an inherent benefit in race qua race—in race for race's sake. Respondents admit as much. Harvard's admissions process rests on the pernicious stereotype that "a black student can usually bring something that a white person cannot offer."* *Bakke*, 438 U. S., at 316 (opinion of Powell, J.) (internal quotation marks omitted); see also *Tr. of Oral Arg. in No. 20–1199*, at 92. *UNC is much the same. It argues that race in itself "says [something] about who you are."* *Tr. of Oral Arg. in No. 21–707*, at 97; see also *id.*, at 96 (analogizing being of a certain race to being from a rural area). *We have time and again forcefully rejected the notion that government actors may intentionally allocate preference to those "who may have little in common with one another but the color of their skin."* *Shaw*, 509 U. S., at 647. *The entire point of the Equal Protection Clause is that treating someone differently because of their skin color is not like treating them differently because they are from a city or from a suburb, or because they play the violin poorly or well. "One of the principal reasons race is treated as a forbidden classification is that it demeans the dignity and worth of a person to be judged by ancestry instead of by his or her own merit and essential qualities."* *Rice*, 528 U. S., at 517. *But when a university admits students "on the basis of race, it engages in the offensive and demeaning assumption that [students] of a particular race, because of their race, think alike," Miller v. Johnson*, 515 U. S. 900, 911–912 (1995) (internal quotation marks omitted)—at the very least alike in the sense of being different from nonminority students."



que la implementación de estas medidas de compensación están justificadas.

(192) Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que “*el derecho a no ser discriminado en el disfrute de los derechos reconocidos en el CEDH se vulnera también si los Estados [...] no dan un trato diferenciado a las personas que se hallen en situaciones sustancialmente diferentes.*”⁵³

(193) Los organismos europeos han sido muy cautelosos en la aplicación de estas medidas, tomando en cuenta las directrices de varios de los órganos de control⁵⁴ encargados de interpretar los tratados de derechos humanos, los cuales han resaltado que **estas medidas deben ser de carácter temporal y no prolongarse más allá de lo necesario para resolver la desigualdad en cuestión.**

55

(194) Si bien se reconoce que son pocos los casos en los que los tribunales europeos de Derechos Humanos han tenido la posibilidad de pronunciarse sobre las llamadas acciones afirmativas o medidas de acción positiva, los mismos son ilustrativos de las preocupaciones de estos organismos de si bien proporcionar un trato que favorezca a ciertos grupos la acción debe ser proporcional al desequilibrio que se pretende corregir.

(195) Bajo este contexto, los principales asuntos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de medidas especiales se han planteado en el marco de la igualdad de género; por ejemplo, en los casos *Badeck* y *Abrahamsson*, que, definen los límites de las medidas especiales que pueden adoptarse para compensar desventajas anteriores sufridas durante años por, en estos casos concretos, las mujeres trabajadoras.⁵⁶

⁵³ Véase TEDH, *Thlimmenos* contra Grecia [gC] (n.o 34369/97), 6 de abril de 2000, párr. 44. igualmente, TEDH, *Pretty* contra el Reino Unido (n.o 2346/02), 29 de abril de 2002, párr. 88.

⁵⁴ Especialmente de la ONU.

⁵⁵ Véase Recomendación general n.o 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial», Doc. OnU CERD/C/gC/32, 24 de septiembre de 2009;

⁵⁶ Véase **AGENCIA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS**: Manual de legislación europea contra la discriminación. Luxemburgo, 2011. pp. 41, disponible en <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/ManualLegislacionEuropeaContraDiscriminacion.pdf>

- (196) En el caso *Georg Badeck y otros* (28 de marzo de 2000), el Tribunal de Justicia declaró que una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de la función pública en los que se encuentran infrarrepresentadas debe considerarse compatible con el Derecho comunitario:
- Cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y
 - Cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos.
- (197) En el caso de la señora *Abrahamsson* y el señor *Anderson*, por una parte, y la señora *Fogelqvist*, se hace referencia a la validez de la legislación sueca. La disposición establecía que los candidatos de un sexo infrarrepresentado que tuvieran calificación suficiente para desempeñar el puesto debían recibir prioridad, a menos que *la diferencia entre las calificaciones de los candidatos fuera tan grande que se quebrara el requisito de la objetividad en la designación*.
- (198) El TJUE consideró que la legislación concedía, en la práctica, automáticamente prioridad a los candidatos del sexo infrarrepresentado y que el hecho de que la disposición sólo lo excluyera en el caso de existir diferencias importantes de cualificación no era suficiente para evitar que la disposición tuviera efectos desproporcionados.
- (199) Regresando al ámbito americano, encontramos el caso de la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha tenido la oportunidad de pronunciarse en torno a las acciones afirmativas, señalando las características generales y los requisitos establecidos por su propia jurisprudencia para que las autoridades las implementen, pues no todas ellas se ajustan a la Constitución



Política y pueden constituir tratos discriminatorios que transgreden el orden constitucional⁵⁷.

(200) En este sentido, esa Corte ha señalado los siguientes criterios para determinar que una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución⁵⁸:

- Deben ser **transitorias y temporales**, de tal manera que no perpetúen desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas.
- Deben estar encaminadas a **corregir tratos discriminatorios**, por lo que consagran tratos desiguales pero constitucionales que intentan terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio.
- Son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta.
- Se implementan en situaciones de escasez de bienes o servicios.
- Son diseñadas para **favorecer un grupo determinado de personas**, por lo que no son válidas si se aplican de manera general.

(201) Algunos ejemplos de resoluciones que ha emitido podemos encontrar la siguientes:

- i. **Sentencia C-519 de 2019:** *“En la realidad, las personas no son iguales y prescribe que deben establecerse medidas jurídicas que reviertan el estado de cosas inequitativo, es decir, que reacomodan la diferencia. Se trata de otorgar derechos e implementar acciones afirmativas que favorezcan a las personas y grupos vulnerables, así como remuevan obstáculos que tienen para desarrollar su vida*

⁵⁷ Véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1036 de 2003.

⁵⁸ Véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 1036 de 2003.

diaria. Este tipo de igualdad es consciente y sensible de la posición que ocupa el individuo en la sociedad y de su pertenencia al grupo excluido. En otras palabras, permite evidenciar una marginación estructural que padece un colectivo en una sociedad y revertir esa situación (...) si existe una igualdad en el mundo real, el tratamiento igualitario en sentido formal será más importante. Además, una paridad material y sustantiva subsana los vacíos y los efectos negativos que puede traer una igualdad fundada exclusivamente en un aspecto formal, como son el extremo individualismo en su análisis de razonabilidad, la ceguera ante la exclusión estructural que sufren algunos colectivos y las consecuencias inequitativas que pueden traer los tratos neutrales que no revisan la realidad'.⁵⁹

Organismos Internacionales de derechos humanos

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

- (202) En la recomendación general número 32, *significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), sostuvo que, el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.
- (203) Refirió que las medidas especiales forman parte del conjunto de disposiciones de la Convención encaminadas a eliminar la discriminación racial, para cuyo cumplimiento será necesario aplicar fielmente todas las disposiciones de la Convención.
- (204) En el mismo instrumento, la CEDR, señaló, que las medidas especiales han

⁵⁹ Sentencias citadas en la publicación digital de la Corte Constitucional de Colombia, *Acciones Afirmativas para una igualdad formal*, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualación%20material%20v2%2071020.pdf>



de ser adecuadas a la situación que quiere remediarse, ser legítimas, ser necesarias en una sociedad democrática, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales.

- (205) Estas medidas deben concebirse y aplicarse en función de las necesidades y basarse en una evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas. Las evaluaciones de la necesidad de medidas especiales deben basarse en datos precisos, desglosados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional y que incorporen una perspectiva de género, sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo social y económico del país.
- (206) Además, que los Estados parte deben asegurarse de que las medidas especiales se conciban y apliquen después de haber consultado a las comunidades beneficiarias y con la participación activa de estas comunidades.
- (207) Por otra parte, señaló, **que las medidas especiales no han de mantenerse en vigor "después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron"**. Esta limitación de la aplicación de medidas especiales es de carácter esencialmente funcional y está relacionada con un objetivo: las medidas deben dejar de aplicarse cuando se hayan alcanzado de manera sostenible los objetivos para los cuales se aplicaron, o sea los objetivos de igualdad. El plazo permitido para la aplicación de las medidas variará según cuáles sean sus objetivos, los medios utilizados para alcanzarlos y los resultados de su aplicación. **Por consiguiente, las medidas especiales deben ajustarse considerablemente para que respondan a las necesidades particulares de los grupos o individuos interesados.**
- (208) Finalmente, se destaca, lo relativo a la exigencia de que se limite el período para el cual se hayan adoptado las medidas **conlleva la necesidad, como en el diseño e iniciación de las medidas, de un sistema continuo de seguimiento de la aplicación y los resultados que utilice métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa, según proceda.** Los Estados parte deben determinar con

detenimiento las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado.

- (209) De lo anterior, se concluye, que la admisión de las medidas especiales, deben tener como única finalidad la eliminación de las desigualdades existentes y la prevención de futuros desequilibrios.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

- (210) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDCM) ha detallado que estas «*medidas especiales de carácter temporal*» pueden incluir el «*trato preferencial, el reclutamiento, contratación y promoción dirigidos a determinadas personas y los sistemas de cuotas*».⁶⁰
- (211) Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Parte deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El Comité consideró la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados Parte para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.
- (212) En esta Recomendación General número 25, sostuvo, que el término “medidas” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas.

⁶⁰ CEDCM, «Recomendación General No. 25: El párrafo 1 del artículo 4 de la Convención (medidas especiales de carácter temporal) », Doc. ONU A/59/38(SUPP), 18 de marzo de 2004, parr. 22.



- (213) La elección de una “*medida*” en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr. La adopción y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal pueden dar lugar a un examen de las cualificaciones y los méritos del grupo o las personas a las que van dirigidas y a una impugnación de las preferencias concedidas a mujeres supuestamente menos cualificadas que hombres en ámbitos como la política, la educación y el empleo.
- (214) Dado que las medidas especiales de carácter temporal tienen como finalidad acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto, las cuestiones de las cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura.
- (215) En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral.

11.3. Conclusiones

- (216) Como corolario de todo el marco normativo anterior, podemos establecer que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades.
- (217) Sus características principales son las siguientes:
- **Temporales**, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen;

- **Proporcionales**, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar;
- **Razonables y objetivas**, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.
- **Flexibles**: Las medidas no son fijas e inmutables, sino que deben revisarse y evaluarse y modificarse en atención a la eficacia de las medidas derivado de la situación de evolución de los grupos a los que ha sido destinada.

(218) El objetivo central de las acciones afirmativas en materia electoral, descansa en **la realización del derecho a la participación y a la representatividad política de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados e invisibilizados, por tanto constituyen un instrumento idóneo para concretizar el pluralismo nacional.**

(219) Al ser medias transitorias y temporales, no deben perpetuar desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas.

(220) Al implementarse, debe evitarse que las disposiciones tengan efectos desproporcionados, por lo que no pueden ser incondicionales y absolutas.

(221) La exigencia de que se limite el período para el cual se hayan adoptado las medidas **conlleva la necesidad, tanto en el diseño e iniciación de las medidas, de un sistema continuo de seguimiento de la aplicación y los resultados que utilice métodos de evaluación cuantitativa o cualitativa, según proceda.**

(222) Se debe determinar con detenimiento las posibles consecuencias negativas



para los derechos humanos de las comunidades beneficiarias de la suspensión abrupta de las medidas especiales, máxime si estas se han adoptado por un período prolongado.

- (223) La Corte Suprema de Estados Unidos en la aplicación del principio de no discriminación y de igualdad de trato —recogido en la 14ª enmienda— ha tenido una evolución jurisprudencial que la llevó en un principio a aceptar la adopción de acciones afirmativas o medidas de compensación y muy recientemente a declarar su inconstitucionalidad.
- (224) Lo anterior, bajo el razonamiento de que en su implementación carecían de objetivos **suficientemente enfocados y medibles** que justificaran el uso de la **raza**, dado que, la empleaban de manera negativa, involucrando estereotipos raciales y **carecían de un punto final**.
- (225) Sobre la temporalidad de su implementación, en la Unión Europea, han sido muy cautelosos en la aplicación de estas medidas, tomando en cuenta las directrices de varios de los órganos de control⁶¹ encargados de interpretar los tratados de derechos humanos, los cuales han resaltado que **estas medidas deben ser de carácter temporal y no prolongarse más allá de lo necesario para resolver la desigualdad en cuestión**.⁶²
- (226) Las acciones afirmativas al tener una naturaleza flexible y no inmutable admiten modificaciones, en todo caso, debe analizarse si las nuevas medidas l razonable y objetivamente procuran una mejor participación de los grupos a los que van dirigidas.

11.4. Progresividad y no regresividad

- (227) De conformidad con el artículo 1º párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la progresividad** es uno de los principios

⁶¹ Especialmente de la ONU.

⁶² Véase Recomendación general n.º 32: Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial», Doc. OnU CERD/C/gC/32, 24 de septiembre de 2009;

rectores de los derechos humanos, incluidos los políticos y electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes: **a)** ampliación efectiva y gradual de los derechos; y **b)** prohibición de regresividad⁶³.

- (228) La prohibición de regresividad implica que una vez logrado cierto avance en el desarrollo de un derecho, el Estado no puede, por regla general, disminuir el nivel de mejora alcanzado y mucho menos anularlo.
- (229) El principio de no regresividad supone que las autoridades no deben, *so pena* de inconstitucionalidad, limitar o anular derechos que previamente hayan establecido, salvo que tengan un motivo justificado para ello.
- (230) Consecuente con lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN sostiene que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto **gradualidad como progreso**. La **gradualidad** se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el **progreso** implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.⁶⁴

⁶³ Jurisprudencia 28/2015, de la Sala Superior, de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de agosto de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

⁶⁴ Véase Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.



- (231) La referida Sala sostiene que el principio de progresividad es *“indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección”*.
- (232) El principio de progresividad —añade la Segunda Sala en la resolución indicada—se *“predica a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el mismo, no sólo porque el artículo 1º constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, sino porque esa fue la intención del Poder Revisor de la Constitución al reformar la norma constitucional, tal y como se desprende de los procesos legislativos respectivos”*.
- (233) En las relatadas condiciones, el principio de progresividad implica varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales.
- (234) En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador —sea formal o material—, la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.
- (235) En sentido negativo, **impone una prohibición de regresividad**: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los

derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.⁶⁵

- (236) No obstante, la propia Corte ha sostenido que, si bien el principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano.
- (237) En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.⁶⁶

⁶⁵ Véase jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro y texto siguientes: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.** El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

⁶⁶ Véase Jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) de la Primera Sala de rubro y texto siguientes: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.** El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la



- (238) En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvencionales, sin embargo, **requieren de una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente**, de ahí que *"para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso"*⁶⁷.
- (239) A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado la necesidad de otorgar una atención especial a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, por lo cual **las medidas regresivas en materia de grupos vulnerables deben ser adoptadas en circunstancias extraordinarias y considerando todos los demás derechos**⁶⁸.
- (240) La Segunda Sala de la SCJN ha señalado que para considerar que una medida regresiva está justificada debe analizarse si:⁶⁹ *i*) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y *ii*) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.
- (241) La **irreversibilidad** (aunque no es absoluta ni para todos los casos), se traduce

carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

⁶⁷ Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

⁶⁸ *Cfr.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General 4, párrafo 11.

⁶⁹ *Cfr.* SCJN. Segunda Sala, Amparo directo en revisión 2425/2015, 12 de agosto de 2015, pág. 16.

en la imposibilidad de que se reduzca un derecho o una protección ya reconocida, con la finalidad de lograr la **conservación o no derogación del régimen más favorable**.

- (242) De conformidad con la no **regresividad** de los derechos humanos (correlativa de la progresividad), las autoridades del Estado mexicano (incluidas las legislativas y administrativas) no pueden válidamente adoptar medidas tendientes a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o disminuir su umbral, produciendo una situación jurídica desfavorable, pues ello implicaría violación a los derechos en juego.
- (243) La Corte Constitucional de Colombia ha considerado que una medida es regresiva cuando:⁷⁰ *i*) se recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del derecho involucrado; *ii*) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; y *iii*) cuando disminuyen o desvían sensiblemente los recursos públicos destinados a su satisfacción.
- (244) De igual forma, ese Tribunal Constitucional ha estimado que para determinar si una medida es regresiva corresponde al Estado demostrar que la medida sujeta a control constitucional debe pasar una especie de test de proporcionalidad. Más recientemente,⁷¹ ha añadido las siguientes exigencias para la implementación de una medida regresiva, la autoridad responsable debe: *i*) identificar la constitucionalidad de la medida y *ii*) considerar la inclusión de un proceso deliberativo en el que se incluya a los sectores afectados con la regresión, aun cuando la medida sea emitida por una autoridad administrativa.
- (245) En concordancia con lo anterior, esta Sala Superior considera que para analizar si una medida *supuestamente regresiva* resulta válida o justificada

⁷⁰ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 313/14. Sentencia de 29 de mayo de 2014, págs. 7 y 8, y *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 556/09. Sentencia de 20 de agosto de 2009.

⁷¹ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-302/2017. 8 de mayo de 2017, puntos 8.1.9., 8.1.10., 8.1.11. y 8.1.12.



debe examinarse si:

- (i) Dicha medida tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano;
- (ii) Se recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del derecho involucrado;
- (iii) La medida está justificada por razones de peso;
- (iv) Cuando disminuye o desvían sensiblemente los recursos públicos destinados a su satisfacción, y
- (v) Genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

(246) Sentado el marco normativo anterior, a continuación, se procede al estudio de los agravios conforme a la metodología planteada:

11.5 Diputaciones indígenas de MR.

(247) Quienes promueven la presente acción constitucional y se identifican como **integrantes de una comunidad indígena**, aducen que el acto reclamado transgrede en su perjuicio el principio de progresividad, a partir de los argumentos siguientes:

- La nueva manera en que el INE determinó la postulación de diputaciones por el principio de MR, **puede generar que existan distritos en los que compitan personas indígenas con no indígenas.**
- No se garantiza equitativamente la participación a la población indígena y originaria, porque en los supuestos en donde exista muy baja densidad de población indígena, se postularán 6 fórmulas, al igual que donde existe alta densidad.
- **No se establece con certeza en qué distritos específicamente se deben registrar las candidaturas para las comunidades indígenas** y en los hechos se pueden reducir el número de candidaturas, es decir, los partidos políticos

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

y coaliciones pueden registrar en cualquiera de los 44 distritos indígenas, lo que puede ocasionar que las candidaturas indígenas compitan con otras que no lo sean y puede acarrear que las acciones afirmativas no sean efectivas.

- **Solo se garantizan 30 candidaturas** indígenas para diputaciones federales para el PEF 2023-2024 (*18 por MR y 12 por RP*), que **corresponde al mismo número de escaños que se reservaron en el proceso de 2020-2021**, lo cual resulta regresivo sin que haya una plena justificación por parte la autoridad administrativa electoral.
- El Consejo General INE **debía garantizar un incremento de candidaturas indígenas** para diputaciones federales, es decir, por un lado debía implementar acciones afirmativas en los 44 distritos electorales indígenas que se señalan en el Acuerdo INE/CG875/2022; por otro lado, la autoridad electoral debe considerar la proporcionalidad de la población indígena y que esto se traduzca en escaños legislativos en la Cámara de Diputados, tomando en cuenta que en el territorio nacional existe 68 pueblos indígenas, lo que equivale a 23.2 millones de personas.
- Lo determinado por el INE **no obliga a los partidos políticos a postular candidaturas indígenas en distritos específicos** a efecto de asegurar su participación política, ya que con el modelo implementado lo único que garantiza son postulaciones en lugares indeterminados que generan una simulación a la acción afirmativa ya que no se garantiza el derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas.
- No se determinan los distritos electorales con mayor población indígena en el que deben postularse únicamente personas indígenas, tal como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF en el Expediente SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados.
- En el proceso electoral 2020-2021, las postulaciones de personas indígenas ascendieron a 30, 21 por MR y 9 por RP; las primeras, en distritos específicos considerados como "distritos indígenas", y las de RP, también especificando el número y circunscripción a la que correspondería.



Respuesta.

- (248) Los agravios antes reseñados resultan **fundados** en tanto que, la determinación adoptada por el INE transgrede el principio de progresividad en perjuicio del grupo de personas indígenas, por lo que se refiere la postulación a diputaciones por el principio de MR.
- (249) Ello, dado que el Acuerdo implementa un sistema de bloques mediante el cual se desconoce el avance obtenido por las personas indígenas a partir de la identificación y postulación en distritos específicos, acorde con la línea jurisprudencial establecida por esta Sala Superior en diversos medios de impugnación, que garantiza un acceso de representación efectivo. Sin que la motivación empleada por la responsable logre demostrar que el sistema adoptado, depara mayor beneficio al grupo de personas indígenas en comparación con los criterios previamente adoptados por este tribunal constitucional.

Justificación

- (250) En efecto, para esta Sala Superior, un punto de partida que demuestra la primera de las conclusiones apuntadas radica en los modelos adoptados por el INE en el proceso electoral 2020-2021, en relación con el actual proceso 2023-2024 en cuanto a las candidaturas reservadas para los integrantes de las comunidades indígenas.
- (251) De manera esquemática, ambos sistemas de postulación en la elección de MR se reflejan de la siguiente manera:

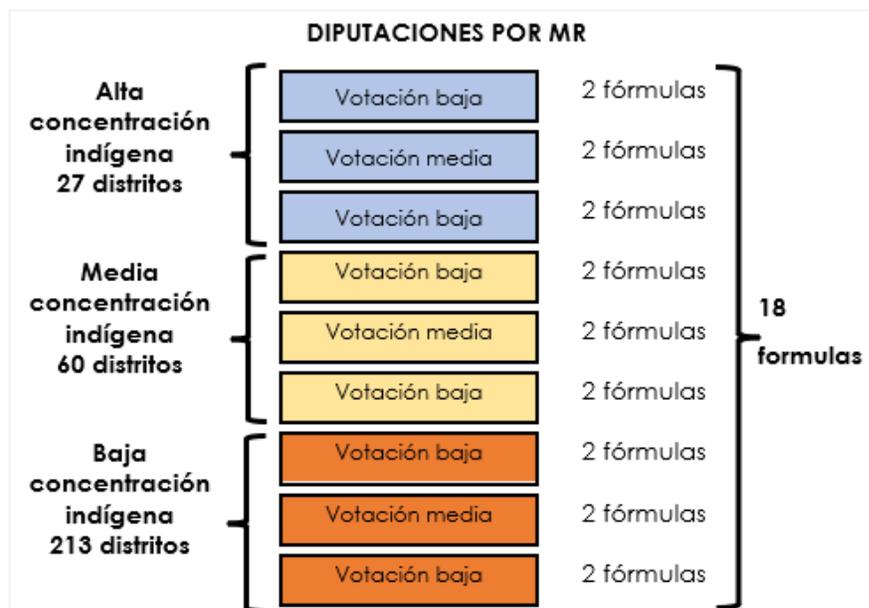
	Proceso 2020-2021	Proceso 2023-2024
Piso mínimo	30 fórmulas integradas de manera paritaria.	30 fórmulas integradas de manera paritaria.
Distribución MR	21 fórmulas ⁷² en los distritos especificados por orden de la Sala Superior (1,2,3,5 y 11; Guerrero, 5 y 6; Hidalgo, 1;	18 fórmulas. Se deberán postular al menos seis fórmulas en cada uno de los bloques de

⁷² Acuerdo INE/CG572/2020: “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 auto adscriban 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”

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

	Proceso 2020-2021	Proceso 2023-2024
	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 establecieron tres bloques de competitividad.	concentración de población indígena (Alta-media-baja). <u>En cualquiera de los 300 distritos en que se divide el país.</u>

(252) Asimismo, para una mejor apreciación de las reglas implementadas en el actual proceso electoral 2023-2024, se desarrollan los esquemas siguientes:



(253) Expuesto lo anterior, se tiene que en el caso de diputaciones por MR, en el actual modelo, tiene una reducción de espacios atento a lo siguiente:

- Por cuanto hace al número de fórmulas para diputaciones por MR, en el proceso 2020-2021, se determinó que los partidos políticos o coaliciones, **debían postular personas indígenas en por lo menos 21 de los 28 Distritos Electorales federales.**
- Mientras que, en el acuerdo reclamado a implementarse en el PEF 2023-2024, solo se exige la postulación de **18 fórmulas.**

(254) Ahora bien, acorde con lo anterior, se demuestra que la forma de distribución que empleó el INE contiene un sistema de bloques de **alta, media y baja**



concentración, lo cual refleja que la autoridad se apartó del modelo anterior basado en “*distritos indígenas*” en los cuales se debían establecer fórmulas de personas con tal calidad, como se había mandado por esta Sala Superior, a través de criterios de progresividad.

(255) En efecto, al resolverse el recurso de apelación **SUP-RAP-726/2017 y acumulados**, este tribunal empleó una visión que garantizaba los derechos de igualdad y no discriminación de las personas indígenas, a través de una interpretación progresiva del derecho de participación política.

(256) Concretamente, se sostuvo:

*“Son **parcialmente fundados** los agravios que nos ocupan, porque si bien a juicio de esta Sala Superior, las medidas implementadas por el Instituto Nacional Electoral, constituyen una acción compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan las comunidades indígenas, y que, este tipo de acciones se caracterizan por implementarse de manera gradual, temporal y progresiva, lo cierto es que el Instituto Nacional Electoral debió considerar conforme al criterio objetivo de población indígena que es la base de la emisión de la acción afirmativa controvertida, y a fin de optimizar dicha medida, que son trece los distritos en donde se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano; y que por tanto, en ellos, deben ser postulados por los partidos políticos y coaliciones, únicamente, candidatos que tengan la condición de indígenas, porque con ello se garantiza que, efectivamente dichos ciudadanos sean electos, **sin dejar al libre arbitrio de tales institutos, escoger aleatoriamente los distritos en los que los postularán.***

(...)

Ciertamente, a juicio de esta Sala Superior, si bien la medida adoptada por el Consejo General del INE es idónea para alcanzar la finalidad legítima de garantizar una mínima representación indígena en la Cámara de Diputados, ésta no resulta efectiva para ello, por lo cual, debe optimizarse a efecto de cumplir plenamente dicha finalidad y acelerar la participación política de las personas indígenas.

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

*En este sentido, se considera que debe ajustarse la medida a fin de que los partidos políticos postulen únicamente candidatos indígenas en **13 distritos**, a fin de garantizar que, efectivamente, los representantes que resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos. Al garantizar que todas las opciones de votación sean integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, los ganadores serán personas pertenecientes a dichos colectivos, salvo en aquéllos casos en los que se hubiere postulado una candidatura independiente no indígena.*

(...)

*Conclusión directa de lo anterior es que, con el propósito de hacer efectiva la medida para acelerar la participación política de los ciudadanos indígenas, el Instituto Nacional Electoral debió establecer la obligación a cargo de los partidos políticos de postular, **únicamente, candidatos con dicha calidad** en los 13 distritos precisados ..., a fin de*

garantizar que, efectivamente, los representantes que serán electos formen parte de las comunidades y pueblos indígenas integrados en los mismos.

*Por lo que, en este aspecto debe **modificarse** el acuerdo, a fin de que, todos los partidos políticos o coaliciones postulen, en los **13 distritos mencionados en el cuadro número 2, únicamente, a candidatos indígenas**, para hacer eficaz la medida implementada, porque ello se traducirá necesariamente en que, quienes resulten electos, sean personas a las que va dirigida la acción afirmativa, sin perjuicio, desde luego, **de que en los restantes distritos puedan postular a candidatos pertenecientes a dichos pueblos o comunidades, en tanto que estamos frente a una cuota mínima a cubrir, mas no limitativa.***

Lo anterior, sin dejar de advertir que la medida implementada debe ser válida para este proceso electoral, sin perjuicio de que, en su momento pueda ser modificada, en atención a los resultados obtenidos con su implementación, así como con plena observancia de los principios de progresividad y pro persona estatuidos en el artículo 1° de la Carta Magna.”

(257) Asimismo, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-121/2020 y acumulados**, esta Sala Superior, retomó el criterio de progresividad adoptado en el diverso recurso SUP-RAP-726/2017, y determinó que el acuerdo reclamado en ese momento (*INE/CG572/2020*) debía modificarse, entre otros efectos, para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinara los 21 distritos en los que deberían postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena.

(258) Dentro de las consideraciones que sustentaron la decisión, se encuentran las siguientes:

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

De ahí que, en inicio, sea conforme a Derecho que la responsable haya establecido como base mínima para garantizar el acceso y desempeño a los cargos legislativos de elección popular a las comunidades y pueblos indígenas que históricamente han sido segregados en ese rubro, un incremento en el número de cargos reservados para tal efecto, así como la inclusión de dicha medida en los cargos de representación popular, dado que se parte de la dinámica de que este tipo de medidas debe ser progresiva, lo que implica que debe ir en ascenso hasta alcanzar las condiciones jurídicas y fácticas que las hagan innecesarias.

Además, con ella se podría garantizar una ocupación cameral de por lo menos treinta curules con legisladoras y legisladores de extracción indígena, electos por ambos principios, lo que, en buena medida, se apega a los lineamientos definidos



jurisdiccionalmente por esta Sala Superior, los que si bien no son de cumplimiento obligatorio, si constituyen un parámetro de validez del acuerdo impugnado, el cual toma como base ciertos elementos, pero potencia e incrementa progresivamente otros aspectos, a fin de reducir la brecha de subrepresentación político-legislativa de los pueblos y comunidades indígenas.

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

(...)

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

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

(...)

Las referidas medidas, posibilitan que personas pertenecientes a minorías tengan el derecho efectivo de participación en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública⁷³, como en el caso concierne, que se trata de una medida tendente a garantizar el acceso, postulación y ejercicio de la función representativo del pueblo mexicano en la máxima tribuna política del país.

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

(...)

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

(...)

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

⁷³ Aplica en su razón esencial, la tesis XLI/2015 de esta Sala Superior, de rubro **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.**

- (259) Como se ve, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha evolucionado en **clave de progresividad de derechos humanos**, primero, aumentando un distrito de naturaleza indígena en 2017 (de 12 a 13).
- (260) Posteriormente, se determinó que el INE debía **especificar claramente en cuáles de los 21 distritos los partidos y coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas indígenas**, reconociendo la progresividad de las medidas adoptadas.
- (261) En ese sentido, como se expuso, esta Sala Superior si bien reconoce que una de las características de las acciones afirmativas es precisamente su flexibilidad (que permiten su modificación atendiendo a la falta de eficacia o de idoneidad de una medida), en el caso, no advierte que la motivación empleada por el INE para establecer un nuevo modelo, logre derrotar el criterio de progresividad adoptado para que, tratándose de personas indígenas, sean postuladas en distritos específicos, esto es, **que en esos distritos solo participen personas de las comunidades indígenas, lo que garantiza no solo su participación sino su representación real**; pues en modo alguna demuestra que la metodología de postulación contenida en el acuerdo reclamado, constituya una medida que genere mayor beneficio.
- (262) Ello, pues al considerarse que las postulaciones deben ser en *bloques de concentración*, no garantiza que, en los hechos, se obtenga un resultado más favorable al que tenían asegurado las personas indígenas a partir de la certeza en los distritos donde debían ser postuladas.
- (263) Se patentiza lo anterior, porque el acuerdo reclamado, como se esquematizó, determina una fórmula de combinación por bloques, que se integra, en el primero de ellos (alta) con 27 distritos, en el segundo (media) con 60 y en el tercero (baja) con 213.
- (264) Además, dicha postulación condiciona a un parámetro de competitividad electoral basado en los resultados del PEF anterior, de tal manera que, en



cada uno de los bloques, las 6 fórmulas tienen que ajustarse a la votación recibida por el partido político, quedando de la manera siguiente:

- 2 en los distritos en los que obtuvo mayor votación.
- 2 en los distritos en los que obtuvo votación intermedia.
- 2 en los distritos en los que obtuvo menor votación.

(265) Este diseño, en concepto de esta Sala Superior, no garantiza el acceso efectivo a las personas indígenas y, por tanto, tampoco supera el reconocimiento del derecho en cuestión que tienen asegurado con el modelo de postulación por Distritos, donde se garantizaba que por lo menos en los 21 distritos —en donde solo se postulaban personas indígenas—, se tuviera desde ese momento la seguridad que igual número de personas se incorporarían a la Cámara de diputados bajo el principio de mayoría relativa.

(266) Cuestión que a la postre se vio reflejado con los resultados obtenidos con el modelo implementado en el PEF 2020-2021 en donde, según datos del INE, fue el siguiente:

Candidaturas Electas por Acción Afirmativa									
Acción Afirmativa	TOTAL			Mayoría relativa			Representación proporcional		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Persona indígena	37	22	15	21	13	8	16	9	7

(267) Esos datos corroboran que del número de personas electas (37), 21 llegaron por mayoría relativa, en una proporción de 8 hombres y 13 mujeres.

(268) Lo anterior se puede observar gráficamente de la siguiente manera:

Poner gráfica



- (269) Como se puede apreciar el modelo de distritos indígenas que se utilizó permitió que, de las 37 personas que accedieron a una diputación, la mayor parte lo hizo por este método [57%], pues era evidente que los 21 distritos con esta calidad garantizaban que un número igual de personas accedieran al cargo, lo que en principio demuestra un cierto grado de efectividad.
- (270) Por el contrario, esta Sala Superior no advierte que, en la motivación de la medida impugnada, la autoridad responsable haya proyectado la manera en que el modelo adoptado reflejaría mayor beneficio.
- (271) En ese sentido, para este tribunal federal, no existe plena certeza de que la medida tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela del derecho fundamental reconocido y por vía de consecuencia, **limita el ámbito sustantivo de protección alcanzado con el sistema de postulaciones por Distritos indígenas**; aunado a que, en el Acuerdo reclamado, tampoco se precisa la justificación para dejar de replicar un modelo que garantiza a las personas indígenas el acceso a los órganos legislativos.
- (272) Recordemos que, si bien las acciones afirmativas deben ser temporales, la autoridad responsable no justifica ni razona que atendiendo a las circunstancias actuales es posible que, sin una medida, como la que previamente ha sido utilizada, ya no sea en estos momentos necesaria para



lograr por lo menos los mismos resultados o inclusive, mejorarlos.

(273) Por último, cabe precisar que desde el recurso de apelación 726 de 2017 y sus acumulados, sostuvimos que la medida consistente en postular personas en los distritos con mayor concentración de este colectivo:

- Corresponde a un parámetro objetivo, consistente en que, son los lugares donde mayor concentración de población indígena existe.
- Es evidente que, tomar como parámetro las áreas geográficas donde históricamente existe un mayor número de población indígena, permitirá que se lleve a cabo la inclusión de ese sector a la vida política del país.
- Aun cuando en los demás distritos existan personas que se ubican en la hipótesis en estudio, lo cierto es que, una de las formas de lograr la optimización del mandato constitucional es atender a aquellos lugares en donde, por la concurrencia sustancial de personas originarias, se facilita el cumplimiento de la medida.

(274) Razonamientos que no se advierte que se superen con el modelo previsto para este proceso electoral federal.

11.6. Diputaciones indígenas de RP.

(275) En otro orden de ideas, por cuanto hace al diseño de la acción afirmativa de este sector respecto de **diputaciones por RP**, en los respectivos escritos se hacen valer los siguientes motivos de disenso:

- Por lo que hace a las diputaciones de RP, se establece la postulación por franjas, señalando que en cada franja debe postularse *"al menos una fórmula integrada por personas indígenas"*, debiendo ser la primera, lo cual no se especifica en el acuerdo; es decir, debe realizarse en los primeros lugares.
- En consecuencia, dejar al libre arbitrio de los partidos políticos elegir los distritos electorales en los que deben postular personas indígenas sin condiciones de igualdad y sin equidad en la contienda, no garantizará el triunfo de la candidata o candidato indígena, lo que hace nugatorio el derecho de representación política de los pueblos indígenas en la integración

del Poder Legislativo Federal.

- En la postulación de las candidaturas indígenas vía acción afirmativa para las diputaciones federales por RP el Acuerdo impugnado deja a potestad del partido político determinar el lugar de la lista y la circunscripción en que deberán registrarse las candidaturas, lo que resulta contrario al principio de progresividad y lo determinado por la misma autoridad administrativa electoral en el PEF 2020-2021, al señalar que la postulación de fórmulas de candidaturas indígenas se realizaría en los primeros 10 lugares de la lista y un número determinado en las 5 circunscripciones: a) circunscripción primera: una fórmula, b) circunscripción segunda: una fórmula, c) circunscripción tercera: 4 fórmulas, d) circunscripción cuarta: 2 fórmulas, e) circunscripción quinta: una fórmula.
- El Acuerdo controvertido solo se limita a señalar que las 12 postulaciones de candidaturas indígenas por RP se distribuirán en 12 franjas en las listas, lo que no se asegura posibilidades de triunfo para las personas indígenas que sean postuladas ante la falta de certeza e indeterminación jurídica en los lugares de cada lista.
- Al no especificar claramente el procedimiento de postulación mediante franjas implementado por el INE y dejar al arbitrio de los partidos políticos estas postulaciones, en algunos casos, vulnera la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, objeto primordial de la acción afirmativa, tomando en consideración las circunstancias individuales de cada colectividad y el porcentaje de integrantes con respecto al total de la población.

Respuesta

(276) Por cuanto hace al diseño de la acción afirmativa respecto de **diputaciones por RP**, también asiste la razón a las personas integrantes del grupo indígena que acuden a juicio, porque si bien la autoridad responsable incluyó 3 fórmulas más (12 en total) a diferencia del proceso anterior (9 en total), lo cierto es que, ese modelo deja a discreción de los partidos políticos la manera en que deberán integrarse las franjas, lo cual, resulta contrario al sistema de lugares de lista que garantiza la postulación en las 5 circunscripciones existentes, en los



primeros 10 lugares de cada una de ellas.

(277) En efecto, esta Sala Superior considera que el modelo de postulación por circunscripciones, con mayor énfasis en aquellas en donde hay mayor concentración de personas indígenas, dota de contenido el principio de progresividad, pues como se vio, se aseguraron resultados efectivos respecto de las diputaciones indígenas por el principio de RP en el pasado PEF.

(278) Tal aserto constituye un dato relevante, en la medida en que, la autoridad responsable no justifica de manera razonada por qué el modelo de franjas se traducirá en un beneficio directo de las personas indígenas, en mayor dimensión que el observado (circunscripciones), es decir, no se supera la efectividad del diseño ya avalado por este tribunal e implementado en un PEF anterior.

(279) Para sustentar dicha conclusión, este tribunal recuerda que al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-121/2020, se analizó el acuerdo INE/CG572/2020, en el cual se determinó que, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos debían postular fórmulas integradas por personas que se auto adscribieran como indígenas en las circunscripciones electorales, conforme a lo siguiente:

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

(280) Sobre el tema en particular, dentro de las consideraciones emitidas en el recurso de apelación 121/2020, se sostuvo que:

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

- La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de RP, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (Artículo 14, párrafo 1 de la LGIPE).
- La acción afirmativa en las listas de representación proporcional persigue un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, porque ello disminuye la brecha de discriminación estructural que en materia político-electoral han sufrido las comunidades indígenas.
- La responsable parte de la premisa de alcanzar un mínimo de representatividad, a partir de que los partidos políticos nacionales postulen en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional personas indígenas, de las cuales al menos una fórmula deberá ubicarse en las primeras diez fórmulas de cada lista, en las circunscripciones electorales definidas por la responsable (9 fórmulas distribuidos en las cinco circunscripciones).
- La acción afirmativa cumple con una finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a otros principios democráticos y fundamentales de los partidos y la militancia; es decir, no se trata de una medida arbitraria dado que se encuentra justificado constitucionalmente pues tiene una finalidad acorde con los principios de un Estado democrático de Derecho y es adecuado para alcanzar el fin. Por tanto, la medida temporal a favor de las comunidades indígenas responde a la finalidad de alcanzar la representación política.



- No le asiste la razón al recurrente, al resultar desacertado que se encuentre garantizada igualitariamente la representación indígena con la incorporación de la medida afirmativa de RP, ya que tal como lo razonó el CGINE, la proporción poblacional de las comunidades originarias representa un 21.5% de la población total, lo que equivaldría a ciento ocho diputaciones.
- Aún con la medida en cuestión, se estaría garantizando el acceso a la representatividad indígena en mayor medida que en el PEF 2017-2018, pero aun así, en una proporción inferior a la que representan desde un criterio poblacional.
- La incorporación de las diputaciones indígenas en la vía plurinominal obedece más a una razón igualitaria, tendente a equilibrar la representación política de los grupos y comunidades indígenas, las que han sido históricamente segregadas, con independencia de la vía por la que fueron postulados y accedieron al desempeño del poder público.
- La representación popular que implica la conformación pluricultural de la Cámara de Diputados no puede verse de manera sesgada ni dividirse, en este caso, en una especie de cotos de poder que terminarían por mantener la seria y grave subrepresentación que han padecido las personas que conforman las comunidades originarias a que se refiere el artículo 2 de nuestra Carta Magna.
- De lo que se trata la medida afirmativa no es solo de dotarles representantes populares a esos distritos con población preponderantemente indígena, sino de brindar representación legislativa a todos los grupos sociales identificados como pueblos originarios, finalidad que se logra en mayor medida mediante la postulación de candidaturas por la vía plurinominal, siendo razonable que se busque asignar un mayor número de espacios legislativos en aquellas circunscripciones en los que hay mayor concentración

poblacional y, en esa misma lógica, menos espacios en donde la población indígena representa, en promedio, menor presencia.

- La medida constituye una manifestación del principio de progresividad, porque es tendente a continuar el avance constante hacia un nivel de representatividad de las comunidades indígenas que sea acorde con el sector que representan dentro del conglomerado social mexicano.

(281) Lo razonado por esta Sala Superior en dicho recurso de apelación, cobra relevancia en el presente asunto, porque sostiene la conclusión de que, las postulaciones de personas indígenas por el principio de representación proporcional, a partir de un criterio de circunscripciones, es acorde con la finalidad constitucional de representatividad.

(282) Esas consideraciones también permiten justificar que, en el caso, la obligación de colocar todas las fórmulas dentro de los primeros 10 lugares de la lista observada en el PEF anterior, otorga una base mínima de certeza de postulación, que no es superada con el sistema de fórmulas distribuidas en franjas, precisamente, porque ello deja a libertad de los partidos políticos los cuales pueden postular entre el 1º y el lugar 40 de las listas.

(283) Aunado a lo anterior, la motivación que el INE externó para la implementación de franjas en la postulación de diputaciones indígenas por representación proporcional se centró en “una serie de observaciones” respecto al comportamiento de los PP, las cuales consistieron en verificar la manera en que distribuyeron las candidaturas indígenas en el PEF anterior, así como en el número de curules obtenidas en 2012, 2015, 2018 y 2021.

(284) También precisó la responsable, que ese modelo de franjas implicará **una disminución de la carga a los partidos políticos**, al dar mayor flexibilidad respecto de dónde postulan las fórmulas por la acción afirmativa de las naciones mexicanas.



- (285) Conclusión que, en concepto de este tribunal, no evidencia la eficacia de la medida frente al diseño de circunscripciones y lugares de lista, por el contrario, revela la discrecionalidad de los institutos políticos para determinar en qué franja o lugar realizar la postulación.
- (286) Aunado a ello, es cierto que en el acuerdo se determinó que la distribución de fórmulas mediante dicho sistema garantizará que exista, al menos, una fórmula de candidaturas para personas que se auto adscriban como indígenas en los tres primeros lugares de alguna de las listas, incrementando las posibilidades de que el grupo al que va dirigida esta acción afirmativa acceda a un cargo de elección popular.
- (287) Sin embargo, frente al sistema de circunscripciones identificadas plenamente, no se advierte de manera inobjetable que la acción controvertida reporte un beneficio real, por el contrario, con el modelo anterior, se garantiza que todas las fórmulas se coloquen dentro de los primeros 10 lugares de la lista, asegurándose así un número fijo como piso mínimo.
- (288) Lo anterior se evidencia porque el modelo de postulación controvertido limita solamente a tres postulaciones en los primeros diez lugares o franjas, lo cual, reduce la participación que se tenía en el modelo anterior, lo cual se esquematiza de la siguiente manera:

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

PROCESO ELECTORAL 2020-2021					
Lista	Circunscripción				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7			X		
8			X		
9			X	X	
10	X	X	X	X	X

PROCESO ELECTORAL 2023-2024						
Franja	Lista	Circunscripción				
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
1	1					
	2					
	3	X				
2	4					
	5					
	6					X
3	7					
	8					
	9					
	10		X			
4	11					
	12					
	13	X				
5	14					
	15					
	16	X				
6	17					
	18					
	19					
	20		X			
7	21					
	22					
	23					
8	24					
	25					
	26			X		
9	27					
	28					
	29					
	30					X
10	31					
	32				X	
	33					
11	34					
	35					
	36				X	
12	37					
	38					
	39					
	40					X

(289) En el modelo anterior, en el peor de los escenarios, los partidos al tener la libertad de postular en los primeros 10 lugares de cada circunscripción, las postulaciones podrían haber quedado de la manera que se grafica.

(290) De ello se advierte que, con en el modelo anterior existía la posibilidad de que 9 personas indígenas estuvieran en los primeros 10 lugares de la lista, y con mayor intensidad en las circunscripciones donde había mayor cantidad de población indígena (3ª circunscripción= 4 fórmulas y 4ª circunscripción= 2 fórmulas).



- (291) Mientras que, en el modelo controvertido, de los 12 espacios reservados para personas indígenas, 9 de ellos estarán entre el lugar 11 y 40 de la lista, sin que sea un parámetro obligatorio el registro en las circunscripciones donde existe mayor concentración indígena.
- (292) Cuestión que, como se señaló, revela la transgresión al principio de progresividad en perjuicio de las personas indígenas.
- (293) Sin que obste a lo anterior, que en el acuerdo reclamado se precise que, los partidos políticos y coaliciones podrán dejar de postular personas indígenas en el bloque de baja votación e incluirlas en los otros dos bloques, al igual que podrán postular un mayor número de fórmulas de personas pertenecientes a este grupo en las franjas que correspondan a los primeros diez lugares de las listas.
- (294) Ello, porque deja a discreción de los partidos políticos, postular a personas indígenas en alguno de los bloques (de votación), sin que se respete el acceso en el modo que ya tenían garantizado a partir de los criterios progresivos sostenidos por esta Sala Superior.

Conclusión

- (295) Conforme con las consideraciones expuestas, en concepto de esta Sala Superior, asiste la razón a las **personas indígenas** en lo atinente a la violación al principio de progresividad.
- (296) **De tal manera que lo correcto es ordenar la reviviscencia del modelo de postulación contenido en las acciones afirmativas implementadas para este sector en diputaciones por ambos principios en el proceso electoral 2020-2021.**

11.7. Vulneración al principio de progresividad de las Diputaciones de MR y RP de los grupos de las personas de la diversidad sexual, afroamericanas, en situación de pobreza, discapacitadas y mexicanas residentes en el extranjero.

(297) En este apartado se analizarán los motivos de disenso que realizan los demás grupos vulnerables, los cuales esencialmente son los siguientes:

Personas de la diversidad sexual.

- La distribución en el número de espacios otorgados en la elección de **diputaciones de MR** es regresiva en tanto que se estableció de manera genérica para todos los grupos, por lo que, si bien se aumentó un espacio con relación al proceso pasado de 11 a 12, cierto es también que se agregó un grupo más —pobreza— y se dejó al arbitrio de los partidos determinar cuántos espacios corresponderían a cada uno.
- Dado que en el acuerdo impugnado se impone a los partidos postular solo una fórmula por cada acción en cualquiera de los 2 principios, no se garantiza la obtención de los 2 espacios que se habían logrado en el proceso anterior.
- El número de espacios otorgados en la elección de diputaciones por el principio de **MR** no tiene una base objetiva dado que, conforme a la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual, se demuestra que 1 de cada 20 personas pertenece a la comunidad LGBTTIQ+, por lo que, fue incorrecto que el INE destinaran una bolsa de 12 espacios para los 5 grupos en situación de vulnerabilidad, lo que evidencia el retroceso sobre derechos ya obtenidos.
- Se cuestiona la disminución de espacios de diputaciones por el principio de **RP** con relación al proceso electoral pasado de 9 a 8, señalando que, indebidamente se dejó al arbitrio de los partidos políticos poder establecer cuántos espacios le correspondería a cada grupo vulnerable, permitiéndoles que con una sola postulación cumpla con su obligación.
- El número de espacios otorgados en la elección de **RP** no tiene una base objetiva ya que, a partir del estudio especializado se les deberían otorgar 10 espacios en esa elección.
- La implementación de franjas de competitividad es regresiva toda vez que en el anterior proceso comicial se les imponía a los partidos políticos postular dentro de los primeros 10 lugares de las listas de representación proporcional que presentaran en las 5 circunscripciones, sin embargo, los bloques de



competitividad les permite elegir arbitrariamente en cualquier lugar de los 40 que conforman esas listas.

Personas con discapacidad.

- El acuerdo es regresivo y contrario al principio de igualdad y no discriminación, ya que en el proceso electoral de 2021 se garantizaba una postulación de 8 candidaturas en la elección de diputaciones (6 por MR en cualquiera de los 300 distritos y 2 en RP en cualquiera de las 5 listas y dentro de los 10 primeros lugares), mientras que, en el acuerdo controvertido solo se obliga registrar una candidatura.
- En el proceso electoral pasado se otorgó certeza a cada uno de los grupos vulnerables respecto a un número determinado de fórmulas, lo que se traducía en un piso mínimo que fomentaba la participación de este sector poblacional.
- El modelo de distribución establecido en el acuerdo controvertido es contrario a lo establecido en el artículo 15 Octavus de la Ley para prevenir y eliminar la discriminación en tanto que, incluyó en un mismo grupo de 20 fórmulas a 5 de los 6 grupos en situación de vulnerabilidad con la única condición de que se asigne solo un espacio a cada grupo, soslayando que las cuotas debieron establecerse por cada uno.
- El INE implementó acciones afirmativas menos eficaces y con menores garantías de las aplicadas en el proceso electoral pasado que invisibilizaron a las personas con discapacidad en tanto que, de 8 espacios se redujo a 3, por lo que, de seguir la tendencia de votación recibida en 2021, se reduciría las personas electas de 8 [4 por MR y 4 por RP] a solo 3.
- La regresividad se evidencia porque el INE reguló solo una cuota a distribuir entre 5 grupos de atención, con la única salvedad de que se debía registrar a una sola persona de cada uno.
- El acuerdo impugnado dejó un excesivo campo de discrecionalidad a los partidos políticos, ya que les permite postular el mínimo y máximo de candidaturas dentro de la cuota que debe distribuir entre los diversos grupos,

sin que exista una justificación para ello.

- La falta de certeza también se actualiza porque las cuotas reservadas para los grupos previamente reconocidos deben ser distribuidas con el de personas en situación de pobreza, siendo que, esa situación no resulta equiparable con el resto de las minorías pues en modo alguno es intrínseca a la persona ni genera una identidad que, por sí misma, pueda ser motivo de discriminación.

Personas mexicanas migrantes residentes en el extranjero.

- Si bien se incluyeron candidaturas para los migrantes, el acuerdo impugnado no es claro en cuanto a los criterios específicos para establecer cuántos espacios a cada uno de los grupos ahí reconocidos les corresponde, a diferencia la forma en que se estableció en la elección pasada.
- En el proceso comicial anterior se les impuso a los partidos políticos registrar una fórmula de personas migrante en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales dentro de los 10 lugares y ello permitió que 11 personas resultaran electas.
- El modelo de franjas que se establece solo permitiría alcanzar la misma cantidad de postulaciones si es que se les obligara a registrarlos en las primeras 2 franjas de cada una de las 5 listas, ya que son las que contemplan los primeros 10 lugares.
- La medida es regresiva en tanto que, a pesar de incluir a un grupo más — personas en situación de pobreza—, no se aumentaron las candidaturas para estos grupos.
- Existe falta de certeza en el establecimiento de las candidaturas dado que, no se estableció un número de postulaciones por cada uno de los grupos reconocidos, por lo cual, al faltar una regla cierta, los partidos políticos pueden favorecer a un grupo sobre otro.
- El acuerdo impugnado disminuye la posibilidad de que ese grupo acceda a una representación política en tanto que, deja al arbitrio de los partidos políticos elegir qué grupo presentará en los primeros 10 lugares de las listas



para la elección de diputaciones por el principio de RP; por lo que no se asegura que alguno de los integrantes de este grupo quede registrado en esos lugares.

Personas afromexicanas.

(298) Finalmente, en el juicio de la ciudadanía que instó una persona que se autoadscribe como afromexicana menciona los siguientes agravios:

- Existe falta de certeza en el establecimiento de las candidaturas en tanto que, no se estableció un número de postulaciones por cada uno de los grupos reconocidos, se refiere que, al faltar una regla cierta, los partidos políticos pueden favorecer a un grupo sobre otro.

(299) De lo anterior, esta Sala Superior destaca que, en sus escritos cada uno de ellos acude a esta instancia jurisdiccional a reclamar el contenido del **acuerdo vigésimo** desde dos vertientes esenciales:

1. Exponen las consideraciones por virtud de las cuales aducen que, a partir de las medidas adoptadas en el PEF anterior, tienen derecho, en cada caso, a que se incremente el número de postulaciones para asegurar una mayor proyección en la integración del Poder Legislativo.
2. Consideran que, repartir las 20 postulaciones entre todos los grupos vulnerables (excepto indígenas) impide la materialización del derecho a obtener una representación política.

(300) Ahora bien, como se anticipó, dado el sentido que regirá la respuesta sobre los temas referidos, es posible emprender de manera conjunta el análisis de los agravios.

(301) Para ello, es necesario conocer el estado que guardaba la situación concreta de cada grupo, previo a la emisión del acuerdo reclamado.

- (302) Durante el PEF 2020-2021 el INE estableció que los partidos políticos al registrar sus candidaturas a diputaciones federales por ambos principios debían observar determinados criterios para cumplir con las acciones afirmativas dirigidas a personas indígenas, con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual y, personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, conforme con lo establecidos en los Acuerdos INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021.
- (303) Cabe insistir, en que el acuerdo INE/CG572/2020, se modificó derivado de la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP- 121/2020 y acumulados, y como resultado de ello, el INE determinó los 21 distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.
- (304) De igual manera, derivado del criterio sostenido en dicho recurso de apelación, como una cuestión relevante en el sistema electoral, se fijaron lineamientos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableciera medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con **discapacidad**, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- (305) Para un mejor acercamiento al caso, a continuación, se reproducen las consideraciones que interesan:

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

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

Además de lo anterior, y atendiendo a los cánones de la democracia inclusiva que



mandata la previsión igualitaria de todos los derechos para todas las personas, eliminando las barreras fácticas y jurídicas que se antepongan para evitar el debido, pleno y eficaz ejercicio de los derechos de las personas o grupos que se encuentran bajo el influjo de alguna de las categorías sospechosas que, de manera ejemplificativa, se enlistan en el artículo 1 de la CPEUM, esta Sala Superior, en virtud del mandato constitucional establecido en el numeral antes referido, determina avanzar progresivamente hacia la pertinencia de incluir medidas como las expresadas en este apartado, para todas las personas que histórica, social y culturalmente han sido colocadas en situación de vulnerabilidad.

(...)

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

(306) Por su parte, en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, la autoridad responsable modificó el acuerdo INE/CG160/2021, con la finalidad de que se garantizara a las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales relacionados con su representación legislativa en el ámbito federal.

(307) Ahora bien, a partir de los datos contenidos en el documento elaborado por la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación del INE (*Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2002-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados*), que se tiene visto como un hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley de Medios,⁷⁴ es posible observar lo siguiente:

- Los resultados obtenidos indican que **65 personas resultaron electas por las acciones afirmativas implementadas** (cuando se esperaban mínimo 50); 37 son personas indígenas (mínimo 30), 8 son personas con alguna discapacidad (mínimo 8), 6 afroamericanas (mínimo 4), 4

⁷⁴ Artículo 15

1. Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

personas de la diversidad sexual (mínimo 3), y 10 personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero (mínimo 5).

Candidaturas Electas por Acción Afirmativa									
Acción afirmativa	TOTAL			Mayoría Relativa			Representación Proporcional		
	Total	Mujeres	Hombres	Total MR	Mujeres	Hombres	Total RP	Mujeres	Hombres
Persona Indígena	37	22	15	21	13	8	16	9	7
Persona con discapacidad	8	5	3	4	1	3	4	4	0
Persona Afromexicana	6	4	2	4	3	1	2	1	1
Personas de la Diversidad Sexual	4	4	0	1	1	0	3	3	0
Persona mexicana migrante y residente en el extranjero	10	5	5	0	0	0	10	5	5
Total	65	40	25	30	18	12	35	22	13

- El resultado general de las acciones afirmativas ha sido positivo, en tanto que el 13% (se esperaba mínimo el 10%) de la cámara de diputadas y diputados es integrada por grupos sociales que históricamente son discriminados, que votan, compiten y ganan cargos de elección popular en condiciones de desigualdad.

Candidaturas Electas por Acción Afirmativa y Partido Político Nacional							
PPN	Indígena	Discapacidad	Afromexicanas	LGBTITIQ+	Migrante	Total	
PAN	7		1	1	3	12	
PRI	4	2		1	1	8	
PRD	1					1	
PT	1					1	
PVEM	8	1	1			10	
MC					1	1	
MORENA	16	5	4	2	5	32	
Total tipos de identidades	37	8	6	4	10	65	

- De las 65 candidaturas que ganaron bajo una acción afirmativa, 47 fueron elegidas por primera vez (72.30%), y 18 son por elección consecutiva (27.70%). De las 47 que ganan por primera vez, 30 son mujeres y 17 son hombres; en cuanto a las reelecciones, 10 son mujeres y 8 son hombres.

Candidaturas ganadoras por sexo, acción afirmativa y tipo de elección							
Acción Afirmativa	Elección por primera vez			Por elección consecutiva			Total
	Total	M	H	Total	M	H	
Afromexicana	4	2	2	2	2	0	6
Discapacidad	7	5	2	1	0	1	8
Diversidad sexual	3	3	0	1	1	0	4
Indígena	23	15	8	14	7	7	37
Personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero	10	5	5	0	0	0	10
Total	47	30	17	18	10	8	65



Personas con discapacidad.

- El Acuerdo INE/CG18/2020 estableció que la acción afirmativa tendría un **piso mínimo de 8 personas** con alguna discapacidad integrando a la Cámara de Diputados y Diputadas; por lo que se establecieron fórmulas de candidaturas distribuidas, 6 bajo el principio de MR y 2 bajo el principio de RP; y se estableció que todas las fórmulas debían integrarse de forma paritaria.
- Se esperaba que en la integración de la Cámara de Diputados estuvieran al menos 8 personas con alguna discapacidad. **Los resultados** obtenidos son que 8 personas con alguna discapacidad son parte de la Cámara de Diputados y Diputadas (3 hombres y 5 mujeres). Los 3 hombres llegaron por el principio de MR, mientras que 1 mujer lo hizo por MR y 4 por el principio de RP.

ACCIÓN AFIRMATIVA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD PEF 2020-2021				
Postulaciones		Diputaciones		
8	8	Hombres	MR	3
			RP	0
		Mujeres	MR	1
			RP	4

Diversidad sexual.

- El Acuerdo INE/CG18/2021 estableció que la acción afirmativa dirigida a personas de la comunidad LGBTTTI+ tendría un **piso mínimo de 3 personas** de la diversidad sexual integrando a la Cámara de Diputados y Diputadas; por lo que se establecieron fórmulas de candidaturas distribuidas en 2 bajo el principio de MR y 1 bajo el principio de RP; y se precisó que todas las fórmulas debían integrarse de forma paritaria. Asimismo, se posibilitó la postulación de personas no binarias, mismas que no serían consideradas en alguno de los géneros; especificándose que, los partidos políticos y coaliciones no

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

podrían postular más de 3 personas que se identificaran como no binarias.

- Se esperaba que en la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas estuvieran al menos 3 personas de la diversidad sexual. **Los resultados** obtenidos son 4 personas de la comunidad LGBTTTTI+, las 4 se autodefinen como mujeres, 1 ganó por el principio de MR y 3 por RP.

ACCIÓN AFIRMATIVA PARA PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL PEF 2020-2021				
Postulaciones		Diputaciones		
3	4	Se autodefinieron como Mujeres	MR RP	1 3

Personas mexicanas residentes en extranjero.

- El Acuerdo INE/CG160/2021 estableció que la acción afirmativa dirigida a personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero tendría un **piso mínimo de 5 personas** de ese grupo prioritario integrando la Cámara de Diputados y Diputadas; por lo que se estableció que los partidos políticos debían registrar una fórmula en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones, es decir, bajo el principio de RP, dentro de los 10 diez lugares; asimismo, se estableció que de las 5 personas postuladas 3 deberían de ser de distinto género.
- Se esperaba que en la integración de la siguiente Cámara de Diputados y Diputadas estuvieran al menos 5 personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. **Los resultados** obtenidos son que 10 personas son parte de ese grupo social, 5 son mujeres y 5 son hombres, todas las candidaturas se obtienen por RP.



ACCIÓN AFIRMATIVA PARA MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO PEF 2020-2021				
Postulaciones		Diputaciones		
5	10	RP	Mujeres	5
			Hombres	5

Personas afromexicanas.

- El Acuerdo INE/CG18/2021 incluyó la acción afirmativa dirigida a personas afromexicanas; por lo que se establecieron fórmulas de candidaturas: 3 bajo el principio de MR y 1 por el principio de RP; y se definió que todas las fórmulas debían integrarse de forma paritaria. Por lo tanto, se esperaba que en la integración de la Legislatura de la Cámara de Diputados y Diputadas estuvieran al menos 4 personas afromexicanas.
- Los resultados obtenidos fueron que 4 mujeres y 2 hombres que se autoidentificaron como personas afromexicanas son diputadas. De los 2 hombres, 1 ganó por el principio de MR y el otro por RP, mientras que 3 mujeres lo hicieron por MR y 1 de ellas por el principio de RP.

ACCIÓN AFIRMATIVA PARA PERSONAS AFROMEXICANAS PEF 2020-2021					
Postulaciones		Diputaciones			
4	MR= 3	6	Hombres=2	MR	1
				RP	1
	RP=1		Mujeres=4	MR	3
				RP	1

PROCESO ELECTORAL 2023-2024

(308) Ahora bien, en el acuerdo impugnado en su apartado **VIGÉSIMO**, para el caso de las acciones afirmativas para personas **afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, en pobreza y mexicanas migrantes residentes en el extranjero**, se acordó que los partidos deberían postular **20 fórmulas a**

diputaciones y 4 a senadurías conforme a lo siguiente:

1. **Diputaciones de mayoría relativa.** Los PPN y coaliciones deberán postular al menos **doce fórmulas** de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa integradas por personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o en pobreza, distribuidas a razón de cuatro fórmulas en cada uno de los bloques de baja, media y alta votación.
2. **Diputaciones de representación proporcional.** Los PPN deberán postular **ocho fórmulas** de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional pertenecientes a los grupos señalados en el párrafo anterior, además de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, en franjas de cinco en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.
3. En todos los casos, los PPN y coaliciones deberán postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios.

(309) En esencia, los actores sostienen que se violenta el principio de progresividad ya que el modelo actual impulsado por el INE es regresivo, en tanto que, estableció una postulación de manera genérica para todos los grupos, por lo que, si bien se aumentó en mayoría relativa un espacio con relación al proceso pasado de 11 a 12, cierto es también que se agregó un grupo más —pobreza— y se dejó al arbitrio de los partidos determinar cuántos espacios corresponderían a cada uno.

(310) Además, algunos cuestionan que se disminuye el número de espacios que habían logrado en el proceso anterior, por tanto, no hay progresividad al no aumentar los espacios.

(311) Esta Sala Superior considera que los motivos de disenso don **fundados**, en la porción donde se establece que los partidos políticos deben postular para el



caso de personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, en pobreza y mexicanas migrantes residentes en el extranjero, 12 fórmulas a diputaciones.

- (312) Lo anterior atento a las siguientes consideraciones.
- (313) Cabe recordar que el modelo propuesto para este proceso electoral conserva los mismos 20 lugares que en el proceso anterior, por lo que en este sentido no existe una disminución en el número total de espacios asignados, en el caso concreto de las diputaciones por mayoría relativa inclusive aumentan, pues anteriormente se contaba con 11 y ahora se incrementó a 12.
- (314) Sin embargo, pese a incrementarse el número de distritos en los que podrán competir, tal como lo refieren los actores, existe una disminución sobre los espacios que le corresponden a cada uno en particular, lo cual repercute que para este proceso alcancen menos lugares que los obtenidos en el proceso electoral anterior.
- (315) En efecto, las partes actoras coinciden en señalar que pese a tener una cantidad específica para cada grupo, el INE impone a los PPN y coaliciones, postular solo una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios.
- (316) Argumento que, para esta Sala Superior resulta fundado.
- (317) De la lectura del punto Vigésimo del acuerdo impugnado se pueden desprender las siguientes reglas:

Regla 1. Obligación de postular 20 fórmulas a diputaciones destinadas para personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, y en pobreza.

Regla 2. En caso de la elección de diputaciones de MR serán **al menos 12 fórmulas** a razón de 4 fórmulas en cada uno de los bloques de baja, media y alta votación.

Regla 3. Respecto a la elección de diputaciones de RP se deberán postular **8 fórmulas** en franjas de 5 en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.

Regla 4. En todos los casos, se deberán postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios.

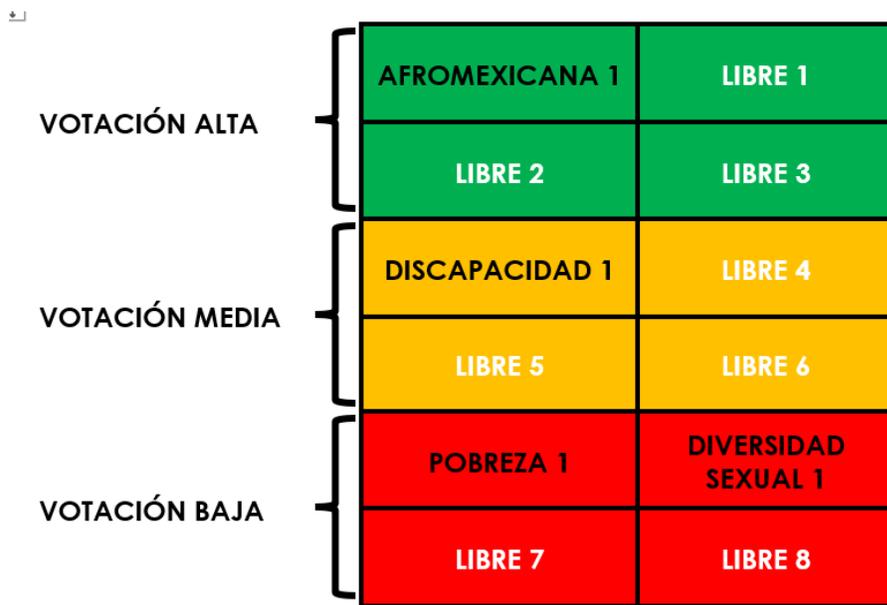
Regla 5. En MR se podrá dejar de postular personas en el bloque de baja votación e incluirlas en los otros dos bloques

Regla 6. En RP se podrá postular un mayor número de fórmulas en las franjas que correspondan a los primeros 10 lugares de las listas.

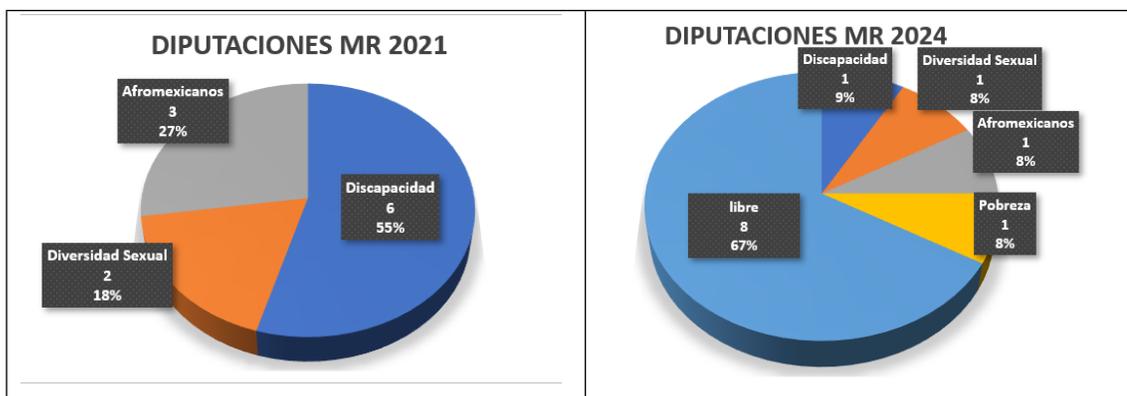
(318) Lo anterior demuestra que tal como se refiere en los agravios, el cumplimiento de la acción afirmativa se solventa con la postulación de una sola candidatura por cada uno de los 4 grupos, por lo que, de los 8 espacios restantes existe incertidumbre del grupo al que pertenecerán.

(319) Esto es, la regla 4 impone que los partidos o coaliciones deben postular **al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cada uno de estos bloques**, lo cual genera que, de los 12 espacios totales, la postulación por cada grupo sea de 1, sin que se tenga certeza sobre la forma en que se asignarán los 8 restantes.

(320) Lo anterior se esquematiza de la siguiente manera:



(321) Bajo estos parámetros, se puede comparar la postulación de cada acción respecto del pasado proceso electoral, lo cual se esquematiza a continuación:



(322) Conforme con la anterior comparativa, se advierte que, en principio, en el modelo anterior, los PP tenían una clara obligación de postular un número determinado de espacios a favor de los colectivos en situación de vulnerabilidad, con lo que se reducía el margen de incertidumbre para el cumplimiento de la acción afirmativa.

(323) Asimismo, se evidencia que, en el caso de las personas **afromexicanas**, el piso mínimo con el que contaban, en el modelo anterior, se reduce en una proporción de 3 a 1, mientras que el grupo de **discapacidad** disminuyó considerablemente de 6 a 1, en tanto que, tratándose de la **diversidad sexual**, decreció de 2 a 1.

- (324) Sobre el particular, cabe destacar, que si bien es cierto los institutos políticos pueden actuar a la luz del principio de autoorganización y autodeterminación, por ende, ejercer de manera discrecional la postulación de candidaturas, cierto es también que, el límite en la materialización de dicho ejercicio lo constituye la no afectación al principio de progresividad en perjuicio de las personas que aspiran a obtener representatividad para cada uno de los grupos a los que pertenecen.
- (325) Además, si bien una de las **características de las acciones afirmativas es su flexibilidad**, lo cierto es que ello depende de que la autoridad justifique que la modificación tiende a mejorar las condiciones para lograr su objetivo, esto es, que se traduzcan en una representación real.
- (326) Pues lo que se busca a través de las acciones afirmativas como fin último no es generar solo postulaciones, sino representatividad.
- (327) Lo anterior se logra con acciones afirmativas eficaces e idóneas que desde la postulación hagan una candidatura con expectativas reales de obtener el triunfo electoral. En palabras de la SCJN que la acción afirmativa tenga la potencialidad de cumplir el propósito de eliminar, aminorar o revertir esa exclusión o sometimiento y/o cualquier efecto discriminatorio que sufra dicho grupo.
- (328) En el caso, la motivación contenida en el acto reclamado es insuficiente para demostrar que el cambio de modelo es en beneficio de las personas integrantes de los diversos grupos, pues no garantiza una cantidad de postulación en mayor proporción que el PEF anterior o que los resultados sean más benéficos para esos sectores.
- (329) Más aún, si se toma en cuenta que, la efectividad de las acciones afirmativas, deben medirse a partir de un parámetro de continuidad, esto es, cuando menos mantener el mismo modelo en dos procesos electorales, como incluso lo destacó en su estudio el COLMEX.



- (330) Derivado de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que el diseño del modelo propuesto para el actual proceso electoral federal, en relación con la directriz que mandata a los partidos políticos postular a cuando menos 1 candidato en cada uno de los bloques de alta y media competitividad no genera mejores condiciones de triunfo.
- (331) Como se aprecia, este modelo en general no garantiza un avance en el bien que se requiere tutelar, pues solo unos cuantos estarían en posibilidad de participar en el bloque alta competitividad, mientras que los restantes, se desplazarían a los bloques de media y baja competitividad.
- (332) En relación con las **diputaciones por RP**, se considera que el sistema de franjas implementado por la autoridad es regresivo porque disminuye los espacios que habían sido asignados a cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, al disponer solo registrar a cuando menos una candidatura de cada grupo sin que esto se realice en los 10 primeros lugares como era antes.
- (333) El agravio se considera **fundado** atento a lo siguiente:
- (334) En el acuerdo se establece que los PPN deberán postular ocho fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional pertenecientes a los colectivos en franjas de cinco en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.
- (335) En todos los casos, los PPN y coaliciones deberán postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios
- (336) Con base en lo expuesto, los lugares que en el modelo anterior se tenían pasaron de 9 a 8, lo que por sí solo, demuestra la reducción en los espacios de postulación.
- (337) Por otro lado, tampoco se advierte que el modelo de franjas implementado para este PEF, permita una mejor posición que garantice que la postulación se convierta en representación.

(338) Para justificar lo anterior, es necesario realizar la siguiente tabla:

8 Representación Proporcional			
Franja	Lista	Franja	Lista
1	1	5	21
	2		22
	3		23
	4		24
	5		25
2	6	6	26
	7		27
	8		28
	9		29
	10		30
3	11	7	31
	12		32
	13		33
	14		34
	15		35
4	16	8	36
	17		37
	18		38
	19		39
	20		40

(339) Acorde con lo anterior, se aprecia que, cada franja se integra con un total de 5 espacios, lo cual se traduce en que, solamente uno de los grupos estaría dentro de los primeros cinco lugares de la primera franja. El segundo grupo, ocuparía, en el mejor de los casos, el primer lugar de la segunda franja, pero traducido en posición, sería la número 6 y con ello, se agotarían desde una visión de franjas, los primeros 10 lugares.

(340) Lo anterior genera que las restantes posiciones se ubiquen fuera de los primeros diez lugares, limitándose la posibilidad efectiva de asegurar la competencia de las candidaturas restantes.

(341) Aunado a lo expuesto, debe tomarse en cuenta que, conforme al propio acuerdo, los partidos cumplirían con su obligación en la postulación respectiva, al incluir en MR a los grupos de diversidad sexual, discapacitados y afromexicanos.

(342) Esto generaría que, al momento de postular a los cargos de RP (*so pretexto* de



haber postulado a los restantes grupos), solamente puedan posicionar a personas del grupo de residentes mexicanos en el extranjero, en una de las 8 postulaciones que deben observar, sin que exista certeza de cómo se habrán de distribuir las 7 posiciones restantes.

Conclusión

(343) En suma, los agravios analizados en el presente apartado resultan fundados al demostrarse la regresividad de los derechos por parte del acto reclamado, de ahí que, lo correcto también sea ordenar la **reviviscencia del modelo de postulación** aplicado en el proceso electoral pasado para las personas **afromexicanas**, con alguna **discapacidad**; de la **diversidad sexual**; así como de **residentes en el extranjero**.

11.8. Acción afirmativa en la elección de senadurías.

(344) Por cuanto al tema se refiere, **las personas integrantes de las comunidades indígenas** promoventes de los medios de impugnación controvierten el propio acuerdo **décimo noveno**, en la porción donde se definen las reglas para la postulación de senadurías por ambos principios.

(345) En contra de lo anterior, aducen, en lo medular, que si bien resulta positivo la implementación de las acciones afirmativas para el Senado de la República, el agravio radica en que **no se establece en qué Estados se deben implementar por principio de certeza**, porque los partidos políticos y coaliciones pueden determinar el registro de las senadurías en varios Estados y competir candidaturas al Senado de la República con unas que no lo sean y hacer nugatoria la efectividad de la acción afirmativa.

(346) Asimismo, se precisa en los agravios que la acción afirmativa para candidaturas indígenas a senadurías por ambos principios resulta novedosa en el acuerdo impugnado, sin embargo, **no se establece la forma en que deberán ser postuladas las candidaturas y se deja al libre arbitrio de los partidos políticos la instrumentalización de las mismas**.

- (347) Por su parte, **las personas con discapacidad** mencionan que, al determinarse los espacios para la elección de Senadurías el INE no tomó en consideración que la comunidad representa el 5% de la población, por lo que, le correspondería 4 espacios por el principio de mayoría relativa y 2 por representación proporcional.
- (348) Agregan que, por ser la primera ocasión en que se aplicaban acciones afirmativas en esta elección, debían tomarse en cuenta ambos principios, sin embargo, el INE privilegió a los partidos políticos por encima de los grupos en situación de vulnerabilidad al darles la potestad de decidir por cualquiera de ellos.
- (349) Asimismo, refieren que la postulación de candidaturas de senadurías por el principio de MR en 3 bloques de competitividad resulta inequitativa en relación con aquellos grupos que no sean considerados en los bloques de alta competitividad; lo anterior porque si se tiene contemplada la existencia de 5 grupos, los partidos no tienen la obligación de postularlos a todos dentro del tramo de mayor competitividad o dentro de los primeros lugares de las listas de representación proporcional.
- (350) Finalmente mencionan que, la inclusión de una acción afirmativa de pobreza, no de pobreza extrema es incorrecta ya que esa condición no es una cuestión que genere una discriminación pues no es una cualidad que pertenezca al ser humano en su esencia o bien, inmutable.

Respuesta.

- (351) Son **parcialmente fundados**, pues si bien la inclusión de una acción afirmativa en la postulación de candidaturas a senadurías por ambos principios constituye un reconocimiento y evolución de los derechos de las comunidades de los diferentes sectores de la población, lo cierto es que, en el caso, no se estableció la forma en que éstas deberán ser postuladas.
- (352) En principio se debe reconocer que la determinación de la responsable dota de



contenido el margen de apreciación nacional que tienen a su alcance los partidos políticos, en correlación con la decisión bajo un parámetro de objetividad en la postulación de candidaturas.

- (353) Lo cual permite a los partidos políticos que, conforme con su estrategia, seleccionar a los mejores perfiles que les puedan garantizar un nivel de competencia efectivo en los lugares donde se decida materializar la postulación, cuestión que, como se ha señalado previamente tiene sustento en su derecho a la libre determinación y autoorganización que está reconocido en rango constitucional.
- (354) No obstante, el INE debió establecer cuestiones mínimas, que permitan tener certeza, al menos en la elección en que contendrán las personas que participen por esta acción afirmativa.
- (355) Ello es así, ya que de las 9 candidaturas se permite que, en 8 de ellas sean los partidos políticos quienes elijan en donde realizarán estas postulaciones; de ahí que, salvo las personas migrantes que solo participan en la elección de representación proporcional, no existe claridad sobre el principio (MR y RP) en donde participaran el resto de los grupos vulnerables.
- (356) Tal situación, se evidencia más porque en el caso de las personas afromexicanas, con alguna discapacidad o de la diversidad sexual, solo tienen designado un espacio para cada grupo, por lo que, es importante saber en que principio se aplicaría.
- (357) **En ese sentido, lo conducente es ordenar al INE que, al regular la acción afirmativa que se aplicará en la elección de senadurías, defina por lo menos, el principio en donde se realizarán estas postulaciones, esto es, que grupos en situación de vulnerabilidad participarán en mayoría relativa y cuales en representación proporcional.**

XII. AGRAVIOS PARTICULARES.

(358) Este considerando se ocupará de los motivos de disenso señalados en los apartados 5 al 11 de la metodología en el orden ahí establecido.

12.1. Inclusión de otros grupos vulnerables

(359) Sobre esta temática, la parte actora del juicio de la ciudadanía 374 de este año, —que comparece como integrante de una comunidad indígena—, también cuestiona que el acuerdo impugnado, no se haya contemplado a las **personas adultas mayores** ya que también son un grupo que se encuentran en una situación de desventaja histórica.

(360) Refieren que, a diferencia de las personas en situación de pobreza, las personas adultas mayores continúan en esa situación de desventaja a pesar de acceder a un cargo público, por ello, solicita que se modifique el acuerdo a efecto de que se incluya a las personas adultas mayores.

(361) Por su parte, en las demandas presentadas por integrantes de la diversidad sexual, aducen que la inclusión de una acción afirmativa de pobreza es incorrecta ya esa condición no es una cuestión que genere una discriminación pues no es una cualidad que pertenezca al ser humano en su esencia o bien, inmutable.

Tesis de la decisión

(362) Los agravios resultan **ineficaces** pues el hecho de que el INE haya reconocido a un número determinado de grupos vulnerables como acciones afirmativas, no implica que obligatoriamente deba contemplar un universo distinto de grupos en condiciones de vulnerabilidad que puedan ser representados en el Congreso de la Unión.

Caso concreto

(363) Como se precisó con antelación en este fallo, las acciones afirmativas implementadas por el INE en el proceso electoral federal visibilizaron y dieron cabida a la participación de los grupos vulnerables distintos a las personas



indígenas, y si bien existe la posibilidad de incluir mas grupos su falta de inclusión no genera *per se* la irregularidad del acto reclamado.

- (364) Sin embargo, esto no obsta para que al momento de que los partidos políticos o las coaliciones presenten sus candidaturas que registrarán mediante acciones afirmativas, pueden incluir a personas de diversos sectores de la población, de ahí que la inclusión de alguna persona mayor se encuentre dentro de los principios de autodeterminación y autoorganización de la que gozan los partidos políticos.

12.2. Acreditar adscripción

- (365) Esta Sala considera que en atención a lo fundado de los agravios previamente señalados y dado que se ha ordenado la reviviscencia del modelo previsto para el proceso electoral 2020-2021, lo procedente es que dentro de las reglas que deberán ser aplicadas nuevamente se encuentran las relativas a la forma de acreditar la adscripción, por ende es innecesario el estudio de los agravios que se vertían en relación con el modelo que se ha revocado.

12.3. Derecho de petición

- (366) En los juicios 363 y 369, las partes actoras cuestionan que el INE no haya dado respuesta, de forma completa, a las peticiones que, previamente les había formulado, específicamente que no se atendiera la forma en que, como residentes en el extranjero, podrán ejercer su derecho a sufragar en el próximo proceso comicial.

Consideraciones de este tribunal

- (367) Son **infundados** los motivos de disenso, pues en el caso, contrario a lo que exponen en su demanda, si atendió el planteamiento propuesto en cuanto a que, la imposibilidad de que los peticionarios puedan ejercer su voto en la elección de diputaciones.
- (368) En efecto, los accionantes aducen una supuesta falta de exhaustividad del INE en tanto que, en el acuerdo impugnado se dio una respuesta parcial a sus

peticiones, exclusivamente porque no se atendió la forma en que, como residentes en el extranjero, podrían ejercer su voto en las siguientes elecciones; sin embargo, tal cuestión sí está referenciada dentro de su contenido.

(369) En principio, es dable establecer que, si bien los actores no adjuntan a su escrito las peticiones que formularon al INE, esta cuestión está reconocida por la propia autoridad, dado que, en los antecedentes XLII y XLIII, se afirma haber recibido escritos signados por Aarón Ortiz Santos y José Luis Gutiérrez Pérez mediante los cuales solicitaban, entre otras cuestiones, se garantizara **su derecho político electoral a votar en la elección de diputaciones federales en el PEF 2023-2024.**

(370) Sin embargo, dentro del acuerdo del mismo acuerdo, en el apartado 113 denominado **“Personas mexicanas residentes en el extranjero”**, la responsable estableció lo siguiente:

[...]

La nueva Legislación Electoral incorporó modificaciones relevantes en materia del VMRE, específicamente en lo referente a la ampliación de los cargos por los que las ciudadanas y los ciudadanos podrán votar desde el exterior; en los cuales se excluyen las Diputaciones Federales; la atribución del INE para emitir la credencial para votar en territorio extranjero; la ampliación de las modalidades del registro y emisión del voto; así como la atribución del INE para establecer los Lineamientos que deberán seguir los OPL de aquellas entidades que reconocen el derecho al voto de sus oriundos radicados en el extranjero y el voto electrónico desde el extranjero.

[...]

(371) Lo anterior pone de relieve que, contrario a lo que afirman en su escrito, la autoridad hizo patente la imposibilidad, por mandato legal, de que las personas mexicanas residentes en el extranjero pudieran sufragar en la elección de diputaciones, lo cual daba respuesta a la interrogante que le habían formulado, dado que, no existía la posibilidad de que dicha autoridad pudiera garantizar su voto en esa elección cuando existe una prohibición legal para ella.

(372) Así, este Tribunal ha sostenido que los acuerdos, resoluciones o sentencias



deben ser considerados como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.⁷⁵

(373) Tal razonamiento resulta relevante dado que, el acuerdo impugnado, no debe verse de forma aislada para efectos de atender las diferentes peticiones que formuló la ciudadanía sobre el ejercicio de su voto activo y pasivo, de ahí que, si a lo largo de su argumentación se incluyen aspectos que fueron consultadas y, se establece una posición respecto a ella, es dable aceptar que se está dando respuesta en uno u otro sentido y, en consecuencia, se está colmando las exigencias de un derecho de petición.

(374) Esto es así, pues conforme con los criterios de este Tribunal, para tener por colmado el derecho de petición en materia política, el juzgador debe corroborar la existencia de elementos suficientes que lleven a la convicción de que la contestación cumple con el requisito de congruencia, consistente en la correspondencia formal entre la solicitud planteada y la respuesta otorgada por la autoridad.⁷⁶

(375) Además, dentro de los elementos que conforman el denominado "*derecho de petición*", se tiene que, no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, para su satisfacción no es necesario que la autoridad ante quien se formuló provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que

⁷⁵ En términos de la Jurisprudencia 5/2002 de este Tribunal de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).**

⁷⁶ Conforme a la Tesis II/2016 de rubro; **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA TENERLO COLMADO.**

resulten aplicables al caso.⁷⁷

- (376) Acorde con lo expuesto, este órgano jurisdiccional estima que la petición de los actores quedó colmada con la emisión del acuerdo en tanto que, informó al actor sobre la implementación de candidaturas para las elecciones de diputaciones y senadurías para las personas mexicanas residentes en el extranjero y, además reiteró la prohibición legal para que ese sector pudiera sufragar en la elección de diputaciones; de ahí que resulte infundado el presente motivo de disenso.

12.4. Voto activo en diputaciones de MR

- (377) En el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SUP-JDC-428/2023, la parte actora cuestiona que, el acuerdo impugnado no haya reconocido el derecho de ese sector a poder votar para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa en tanto que, sí lo pueden hacer por Presidente de la república y senadurías.

Consideraciones de esta Sala Superior.

- (378) Es **infundado** el motivo de disenso, dado que, existe una prohibición legal para que las personas mexicanas residentes en el extranjero puedan sufragar en la elección de diputaciones, de ahí que, no era dable que la autoridad responsable pudiera reconocer un derecho que jurídicamente no se encuentra establecido para ese sector.
- (379) El artículo 329 de la LGIPE dispone que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores**, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para ello, desarrolla el mecanismo que se empleará para

⁷⁷⁷⁷ Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Constitucional, Administrativa XXI.1o.P.A. J/27 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, página 2167 de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS.**



ejercer este derecho.

- (380) Como se puede apreciar, la norma vigente en materia electoral es clara al limitar el derecho al voto activo de ese sector poblacional en elecciones federales únicamente a la elección para la presidencia de la república y senadurías, excluyendo a las diputaciones.
- (381) Tal restricción, contrario a lo que asume el actor, no es un acto discriminatorio ya que, según lo ha sostenido este Tribunal, el derecho a votar y ser votado gozan de protección constitucional, no son absolutos, sino que están sujetos a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidos por la legislatura correspondiente, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución.⁷⁸
- (382) De esa forma, en el ámbito federal sólo está previsto que las y los ciudadanos que residen en el extranjero puedan ejercer su derecho de votar para la elección de presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, y no así para diputaciones federales, de ahí que tal derecho no podía ser establecido en el acuerdo impugnado precisamente por carecer de asidero jurídico.
- (383) Aunado a lo expuesto, tampoco se advierte de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que estos establezcan una manera única, exclusiva o necesaria de reconocer los derechos de participación política, de votar y ser votados, de las personas migrantes a todos los cargos de elección popular ya que, se insiste, el reconocimiento y regulación del derecho a votar desde el extranjero constituye una competencia de ejercicio potestativo.⁷⁹
- (384) Al respecto cabe hacer notar que, al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-288/2023, esta Sala Superior abordó este tema de una perspectiva de una

⁷⁸ SUP-JE-1053/2023 y acumulado.

⁷⁹ Criterio contenido en la tesis III/2018 de rubro: **“VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA”**

omisión legislativa sobre regular el derecho de voto de las personas residentes en el extranjero.

- (385) En dicho asunto se reiteró que, en el ámbito federal, sólo estaba previsto que las y los ciudadanos que residen en el extranjero puedan ejercer su derecho de votar para la elección de presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, y no así para diputaciones federales.
- (386) En ese orden de ideas, al no estar regulado el derecho de sufragio activo para este grupo de personas en las elecciones de diputaciones, se estima correcto que no fuera reconocido en el acuerdo impugnado, de ahí que, se califique de infundado el presente motivo de disenso.

12.5. Notificación del acuerdo

- (387) En el juicio de la ciudadanía 465, la parte actora cuestiona que el INE no haya tomado las medidas necesarias para notificar debidamente el presente acuerdo, en tanto que, no se realizó en formato braille como lo señala el protocolo de la SCJN.

Consideraciones de esta Sala Superior.

- (388) El agravio resulta **ineficaz**, dado que, si bien a la fecha en que se resuelve el presente asunto no existe constancia que demuestre que el INE publicó en su página de internet y en el Diario Oficial de la Federación mediante algún formato accesible para las personas con discapacidad, lo cierto es que la parte actora pudo imponerse de éste, siendo que, además contó con asistencia para impugnarlo tan es así, que acude ante esta instancia a través la defensoría pública de este Tribunal.
- (389) En principio, es dable establecer que, nuestra Constitución⁸⁰ prohíbe todo tipo de discriminación, motivada, entre otros aspectos, por razones de discapacidad e impone el deber a todas las autoridades de garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

⁸⁰ Artículo 1°



indivisibilidad y progresividad.

- (390) Este imperativo también se recoge en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en donde se establece que el Estado debe garantizar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las “*personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad*”.⁸¹
- (391) De igual manera, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁸² establece que es obligación del Estado asegurar que las personas con discapacidad **puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás**, ya sea de manera directa o por conducto de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas.
- (392) En correlación a ello, la LGIPE⁸³ establece que los derechos político-electorales, se ejercerán, entre otras, sin discriminación por discapacidades.
- (393) De acuerdo con los parámetros convencionales, esta Sala Superior ha definido una línea clara en torno al imperativo que existe para las autoridades de adoptar medidas que promuevan la participación de las personas con discapacidad y faciliten el ejercicio de sus derechos políticos, conforme a su deber de garantizar el cumplimiento y adopción de medidas que hagan posible el ejercicio real y efectivo de los derechos de las personas.
- (394) Al respecto, ha sostenido que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que todas las personas, pero no se encuentran en iguales condiciones para ejercerlos⁸⁴, lo que se agrava por el entorno económico y social. Ni el

⁸¹ Artículo 4.

⁸² Artículo 29 de la Convención.

⁸³ Artículo 5 de la Ley Electoral.

⁸⁴ El propio Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 5) dispone que: “el Tribunal Electoral tiene el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, considerando sus particulares condiciones de

derecho ni el sistema electoral pueden ser ajenos a esa realidad que conduce a la exclusión.

- (395) También ha reconocido⁸⁵ que *las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía; tales como, la asignación de un asesor jurídico, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda de manera efectiva esa finalidad.*
- (396) De lo expuesto, es evidente que **el INE debió implementar medidas especiales para la notificación del acuerdo hoy combatido, dado que en él se veían involucrados derechos de las personas con capacidad**, de tal suerte que, la notificación por internet y en diario oficial no puede ser un medio suficiente de difusión, sino que, como se dijo debían emplearse otros mecanismos que garantizaran la inclusión de sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad, tales como las personas con discapacidad.
- (397) No obstante, en el caso se advierte que, a pesar de la irregularidad detectada, la enjuiciante estuvo de aptitud de presentar su escrito oportunamente, inclusive antes de que se realizara la publicación oficial, de tal forma que, sus planteamientos pudieran ser atendidos por este órgano jurisdiccional.
- (398) Además, se puede constatar que la parte actora tuvo asistencia de la defensoría electoral para poder expresar las inconformidades que consideró pertinente, de ahí que, esta Sala Superior no vea que la reposición del proceso

desigualdad o desventaja, facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial electoral”.

⁸⁵ Jurisprudencia 7/2023, de rubro: **PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.**



de notificación pudiera depararle algún beneficio en el ejercicio de derecho a una defensa adecuada.

(399) Lo anterior, no genera un impedimento para emitir un **fallo declarativo**⁸⁶ en la que quede establecida la obligación al INE, para que, **en los subsecuentes acuerdos que emita, donde se involucren cuestiones que pudieran afectar derechos de las personas con discapacidad, difundirlos en formatos de audio, de lectura fácil, en sistema braille y todos aquellos que resulten necesarios, a fin de que resulten accesibles a las personas con discapacidad.**

(400) En efecto, no obstante que, con la emisión de este fallo se resuelve la implementación de acciones afirmativas en las elecciones a diputaciones federales y senadurías, se considera necesario establecer la referida obligación a cargo del INE para los actos subsecuentes a fin de salvaguardar el derecho no solo del aquí actor sino de todas las personas con alguna discapacidad.

12.6. Omisión legislativa

(401) En el juicio de la ciudadanía 360 la parte actora, controvierte lo que denomina una *“omisión legislativa”* en la que supuestamente incurrió el Consejo General de INE en al emitir el acuerdo INE/CG527/2023 relacionado con la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad a la que pertenece.

(402) En su escrito cuestiona la ineficacia de las acciones afirmativas aprobadas por el INE señalando que no cumplen con el objeto y fin para el que fueron creadas, esto es, hacer realidad la igualdad material y compensar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; asimismo señala que no existe una garantía de progresividad en relación con el reconocimiento de derechos que tuvieron en el proceso electoral anterior en esa entidad y finalmente que no se realizó una consulta que garantizara la toma de opinión de la diversidad sexual y género.

⁸⁶ Véase la jurisprudencia 7/2003, de rubro: **“ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”**.

(403) Con base en lo anterior, solicita que en Baja California se respete el acceso efectivo para los cargos de diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos y que, se vincule al Instituto electoral de aquella entidad para que implemente acciones afirmativas necesarias.

Respuesta

(404) Los agravios resultan **ineficaces** en tanto que, no sería dable ordenar al INE regular aspectos relacionados con el proceso electoral de Baja California, tal como lo pretende el actor, dado que, el acuerdo controvertido emitió criterios para el registro de candidaturas para el proceso electoral federal 2023-2024 y no en los procesos locales.

(405) En efecto, el punto VIGÉSIMO del acuerdo controvertido señala que las acciones afirmativas para personas los grupos en situación de desventaja ahí mencionados, incluida la comunidad de la **diversidad sexual**, sería en la postulación de fórmulas a diputaciones y a senadurías detallando la forma en que éstas se implementarían.

(406) Ahora bien, en su escrito la parte actora cuestiona, de forma genérica, la eficacia de las acciones implementadas por el INE señalando que éstas no garantizan el acceso efectivo a los cargos de elección popular para las personas integrantes de la comunidad LGBTTIQ+ en el Estado de Baja California.

(407) Finalmente, en los puntos petitorios tercero y cuarto, la parte accionante pide, ante la supuesta ineficacia de estas acciones afirmativas, se decrete una “*omisión legislativa*” tanto del INE como del Congreso de esa entidad y, frente a ello, se implemente el acceso efectivo en favor de la comunidad a la que pertenece a diputaciones locales mediante la postulación obligatoria en distritos de mayoría relativa de alta competitividad como en los primeros cuatro lugares de la lista de representación proporcional.

(408) De igual manera refiere que, en torno a la elección para renovar a los



integrantes de los ayuntamientos, se debe obligar a los partidos políticos postular de forma obligatoria una fórmula con personas de la diversidad sexual en los primeros cuatro lugares de la lista de regidurías.

- (409) Lo anterior permite concluir que los alegatos vertidos en su demanda están encaminados a modificar aspectos no fueron materia del acuerdo impugnado esto es, acciones afirmativas a implementarse en las postulaciones de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.
- (410) En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, la supuesta omisión legislativa y la deficiente implementación de medidas afirmativas a que se refiere la parte actora están relacionadas con elecciones diversas a la que se ocupó el acuerdo controvertido de ahí la ineficacia de sus motivos de disenso.
- (411) No se soslaya que en su demanda se haga alusión a una omisión del proceso de consulta a las personas con discapacidad, integrantes de la comunidad indígena y de personas de la diversidad sexual y de género, sin embargo, en el desarrollo de este agravio, el propio actor alude a dos decretos legislativos del Estado de Guerrero —470 y 471— y no en el proceso de aprobación del acuerdo impugnado, por lo que, tampoco es dable emprender un estudio sobre esta temática.

12.7. Verificación de candidaturas en el Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPG

Determinación controvertida.

- (412) El partido político recurrente impugna el **punto de acuerdo cuarto**, el cual es de la literalidad siguiente:

“CUARTO. Antes de solicitar el registro de una persona como candidata a una diputación o senaduría federal, ya sea por MR o RP, el PPN o coalición deberá revisar si dicha persona se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG y, en su caso, verificar que no esté impedida de participar como candidata en el PEF 2023-2024. Asimismo, antes de pronunciarse sobre el registro solicitado, el INE deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser

candidata o candidato y determinar lo conducente.”

Pretensión y causa de pedir.

- (413) La **pretensión** del PT consiste en que se deje sin efecto la porción que indica *“Asimismo, antes de pronunciarse sobre el registro solicitado, el INE deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente”*.
- (414) En tanto que, su **causa de pedir** radica en que no existe fundamento normativo que otorgue al Consejo General esa atribución.

Agravios.

- (415) El recurrente aduce los motivos de agravio que se sintetizan a continuación:
- En el acuerdo impugnado se auto faculta al INE a que por el simple hecho de que una persona esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, pueda determinar un impedimento para ser candidata o candidato y, a la postre, determinar lo conducente.
 - Es una clara vulneración a los principios de certeza y legalidad, aunado a que el Consejo General se extralimita en sus facultades, porque no existe fundamento normativo que le otorgue esa atribución con tales fines y alcances.
 - La potestad que se otorga el Consejo General es indebida, dado que no está fundada ni motivada y debe revocarse de forma lisa y llana.
 - La finalidad del Registro es dar publicidad a las sanciones impuestas por autoridades electorales en el marco de la comisión, en vía administrativa, de actos de VPG y, de ninguna manera, tiene efectos constitutivos, ya que sólo las autoridades facultadas para ello, mediante sentencias firmes dan los alcances y efectos.



- Las autoridades electorales carecen de competencia o atribuciones para desvirtuar el modo honesto de vivir de una persona en sede administrativa, dado que sólo pueden suspenderse derechos por sentencia firme en torno al delito de VPG, en tanto que el Registro incluye sanciones administrativas.

Tesis de la decisión.

(416) Esta Sala Superior considera que los planteamientos del PT son **fundados**, dado que la motivación expuesta por la responsable, no resulta congruente con el contenido del punto de acuerdo cuarto, en la medida en que, la verificación que debe realizar la autoridad administrativa electoral en torno al registro de una persona como candidata, deriva del mandato y restricción establecida en el artículo 38, fracción VII, de la Constitución General, por lo cual, no puede atenderse al parámetro atinente a la inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG.

Marco normativo.

Fundamentación y motivación

- (417) De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución General, las autoridades tienen el deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de derechos de las personas.
- (418) En ese sentido, un agravio relacionado con la fundamentación y motivación debe examinarse en su integridad, a fin de identificar si éste controvierte una ausencia o una deficiencia, ya que ello será relevante para determinar sus efectos en caso de declararse fundado.
- (419) Cuando el vicio consiste en la **falta** de fundamentación y motivación, la consecuencia será que la autoridad responsable, una vez que deje insubsistente el acto reclamado, subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación ausente.
- (420) En cambio, ante una **indebida** fundamentación y motivación, el efecto de la sentencia será que la autoridad responsable aporte los fundamentos y motivos correctos, diferentes a los que formuló originalmente.

- (421) De igual modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁸⁷ que, para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.
- (422) Asimismo, este órgano jurisdiccional ha sostenido⁸⁸ que, para una debida fundamentación y motivación, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Congruencia.

- (423) De conformidad con los artículos 17 de la Constitución General; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma exhaustiva.
- (424) Dicho principio de exhaustividad está vinculado con el de congruencia, porque las exigencias señaladas suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda determinación de autoridad competente, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
- (425) Sobre la base de lo expuesto, una determinación (incluso como la que se reclama en este asunto) no debe contener más de lo pedido, menos de lo pedido, y/o algo distinto a lo pedido.⁸⁹

⁸⁷ Jurisprudencia 139/2005, de rubro “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE**”.

⁸⁸ Jurisprudencia 1/200, de rubro “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**”.

⁸⁹ Sentencias emitidas en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1272/2021 y SUP-JDC-124/2022.



(426) También es necesario destacar que el requisito de congruencia, tanto de las sentencias como de los actos de naturaleza administrativa, ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito interno y externo de la resolución⁹⁰.

- La congruencia *externa*, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre el acto reclamado y la materia de controversia u objeto de regulación.
- La congruencia *interna* exige que en la determinación adoptada no se contengan afirmaciones contrarias entre sí o con los puntos decisorios.

Caso concreto.

(427) A efecto de tener una mejor intelección del caso, esta Sala Superior considera necesario establecer que el análisis del presente apartado se realiza a partir de dos enfoques.

(428) En el primero de ellos, se exponen las razones por medio de las cuales se considera que el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, no constituye un elemento válido para condicionar la inscripción de candidaturas, como desacertadamente lo consideró la autoridad responsable.

(429) En un segundo aspecto, se precisa cuál es el parámetro constitucional que debió reflejar al CG del INE en el acuerdo recurrido, para dotar de congruencia la motivación del propio acto reclamado y lo reflejado en el punto cuarto controvertido.

(430) Ahora bien, para evidenciar la irregularidad en que incurrió la responsable, en el que cuadro que se inserta a continuación, se sintetizan las consideraciones esgrimidas por la autoridad responsable en los párrafos 130 a 134 del acuerdo impugnado (apartado denominado “De la VPMRG y la Ley

⁹⁰ Jurisprudencia 28/2009, de rubro “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.

3 de 3”), así como el punto de acuerdo cuarto, a fin de demostrar la falta de congruencia en la motivación.

Consideraciones del acuerdo impugnado	Punto de acuerdo CUARTO
<p><i>Para el proceso electoral federal no podría ser exigible a los partidos políticos nacionales la presentación del certificado de no inscripción en el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias, dado que tal instrumento aún no se encontrará integrado para la fecha de inicio del plazo para el registro de candidaturas.</i></p> <p><i>Los partidos nacionales deberán hacer extensivas a su militancia las restricciones contenidas en el artículo 38, fracciones V, VI y VII, de la Constitución general desde la emisión de sus convocatorias para la selección de candidaturas, a fin de que las personas ciudadanas que pretendan ser postuladas por dichos entes, no se ubiquen en alguno de estos supuestos.</i></p> <p><i>El artículo 14, fracción XVII, de los Lineamientos en materia de VPMRG, preceptúa las acciones y medidas que deben implementar los partidos nacionales y las coaliciones con el fin de prevenir y erradicar la VPMRG, entre las que se encuentra la obligación de los partidos nacionales y coaliciones que, previo a la presentación de la solicitud de registro de candidaturas deberán verificar en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPMRG que las personas candidatas, de las cuales se solicite su registro, no se encuentren condenadas por delito de VPMRG o que tengan desvirtuado el requisito de elegibilidad consistente en tener un modo honesto de vivir.</i></p> <p><i>En atención a la decisión vertida por la SCJN (en la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y en la contradicción de criterios 228/2022), los criterios para determinar el modo honesto de vivir de cada persona son subjetivos, derivado de que cada individuo expresa su sentir con base en sus creencias, prácticas, valores y opiniones personales y al no existir uniformidad en la valoración del modo honesto de vivir, se convierte en una forma de discriminación.</i></p> <p><i>Por tal motivo, debe partirse de la idea de que toda persona tiene un modo honesto de vivir, pues no resulta apegado a la lógica jurídica que se deban probar hechos negativos, por lo que en su caso corresponderá a quien afirme que no se satisface alguno de los requisitos el aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia.</i></p>	<p>CUARTO. <i>Antes de solicitar el registro de una persona como candidata a una diputación o senaduría federal, ya sea por MR o RP, el partido nacional o coalición deberá revisar si dicha persona se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG y, en su caso, verificar que no esté impedida de participar como candidata en el proceso electoral federal 2023-2024.</i></p> <p>Asimismo, antes de pronunciarse sobre el registro solicitado, el INE deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente.</p>



Consideraciones del acuerdo impugnado	Punto de acuerdo CUARTO
<p><i>En consecuencia, los partidos nacionales y coaliciones deben cumplir con lo establecido por el referido artículo 14, fracción XVII, de los Lineamientos en materia de VPMRG, <u>únicamente en lo relativo a que las personas candidatas a cargos de elección popular no hayan sido condenadas por el delito de VPMRG.</u></i></p>	
<p><i>Énfasis añadido en esta sentencia</i></p>	

Primer aspecto: El Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, no constituye un elemento válido para condicionar la inscripción de candidaturas.

- (431) Como puede advertirse, el Consejo General justificó la obligación a cargo de los partidos políticos nacionales y coaliciones, consistente en verificar que una persona no esté impedida de participar como candidata en el PEF 2023-2024, a partir de su inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG.
- (432) Sin embargo, esa conclusión, por un lado, no es acorde con lo resuelto por la SCJN en la contradicción de criterios 228/2022 y, por otro lado, no refleja la motivación del propio acto reclamado.
- (433) En primer término, conviene precisar que la orden de crear el Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPG atendió a la obligación de las autoridades de implementar herramientas para fortalecer la política de prevención y combate a la violencia hacia las mujeres, a partir de lo cual, se consideró justificado a nivel constitucional y convencional la existencia de registros públicos de infractores, como medida de reparación integral al procurar restituir o compensar el bien lesionado y fungen como garantía de no repetición de esa clase de vulneraciones a los derechos humanos.
- (434) Así, desde su creación, este órgano jurisdiccional estableció que el Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPG era únicamente para **efectos de publicidad**, no así constitutivos o sancionadores, pues ello dependería de las

determinaciones correspondientes.⁹¹

(435) Ahora bien, esta Sala Superior y las reformas a nivel constitucional y legal en materia de VPG han acotado el margen de actuación de la autoridad administrativa electoral para establecer la inelegibilidad de una persona que pretende la candidatura y haya cometido VPG.

(436) En ese tenor, en un primer momento, se dispuso⁹² que los supuestos para determinar la inelegibilidad de una persona por VPG eran dos:

- Una persona cuenta con una condena por delito de VPG.
- Se derrote la presunción de que una persona cuenta con un modo honesto de vivir por haber cometido actos de VPG.

(437) No obstante, en torno al **segundo de los supuestos**, debe recordarse que en la contradicción de criterios 228/2022⁹³ la SCJN analizó el requisito relativo a contar con un *“modo honesto de vivir”* como condición de elegibilidad para ocupar un cargo público.

(438) Al efecto, el Máximo Tribunal del país razonó que dicho concepto era una noción ambigua, porque podía entenderse en varios sentidos, admitir distintas interpretaciones, y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión; lo que se traducía en incertidumbre jurídica y falta de predictibilidad para los destinatarios de la norma en torno a qué actos deben evitar o realizar para ser considerados como personas que socialmente tienen una forma de vida honesta.

(439) De igual modo, la Suprema Corte consideró que la ponderación de este requisito como condición legal de elegibilidad resultaba sumamente subjetiva,

⁹¹ Sentencias emitidas en los recursos SUP-REC-91/2020 y SUP-REC-165/2020.

⁹² Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-138/2021.

⁹³ Sustentada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y el Pleno de esta Sala Superior en la sentencia recaída al recurso SUP-REP-362/2022 y sus acumulados, respecto del concepto “modo honesto de vivir”.



en tanto que la evaluación del requisito quedaba subordinada al juicio valorativo y discrecional de quienes lo aplican, esto es, a lo que los aplicadores de la norma conciban como un sistema de vida honesto.

- (440) Además, indicó que, por sí sola, no aportaba algún criterio orientador sobre su significado, de modo que admitiera ser expuesto al escrutinio público, sino que dejaba que toda la decisión sobre lo que constituye un modo de vida ejemplar dependiera enteramente de las expectativas morales personales de quien cuenta con potestad para evaluar el requisito o la presunta pérdida de la referida calidad.
- (441) Por ello, la SCJN consideró que el concepto *“modo honesto de vivir”* es de tal ambigüedad que no correspondía a los jueces o tribunales dotarlo de contenido y mucho menos que, sólo a partir de su apreciación, pueda negarse a una persona acceder a un cargo público o bien de elección popular.
- (442) Lo anterior, a consideración del Alto Tribunal, implicaba que vía interpretativa tampoco resultara válido que se vincule a las personas juzgadoras electorales del país, federales o locales, a evaluar oficiosamente si una persona perdió o no su *“modo honesto de vida”* con motivo de una infracción.
- (443) Con base en lo expuesto, es válido concluir que la idoneidad del Registro como mecanismo que podía facilitar la verificación de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas atendía a la posibilidad de encontrar las resoluciones firmes emitidas por las autoridades electorales en torno a la comisión de VPG y la consecuente pérdida de la presunción de tener un modo honesto de vivir,⁹⁴ lo que **ha quedado sin efectos en atención a la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

⁹⁴ Así se determinó, en la sentencia emitida en el juicio SUP-JDC-552/2021, en la que se sostuvo que el Registro es herramienta que permite a la autoridad administrativa nacional verificar de manera clara quiénes son las personas que han sido sancionadas por haber cometido actos de violencia política de género, en el ámbito administrativo, que es público, además que se compone por datos no solamente en el ámbito federal sino local.

(444) De esa manera, fue indebido que la autoridad responsable estableciera el deber del INE consistente en “*valorar el contexto particular*”⁹⁵ luego de la consulta del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, previo a pronunciarse sobre el registro solicitado, porque la autoridad administrativa debe atender únicamente a la existencia o no de una sentencia condenatoria.

Segundo aspecto: Parámetro constitucional que debió reflejar al CG del INE en el acuerdo recurrido.

(445) En la motivación del acto reclamado, el propio Consejo General del INE, citó el contenido de la contradicción de criterios 228/2022, así como el numeral 38 constitucional, para concluir en el sentido de que, los partidos nacionales y coaliciones deben cumplir con lo establecido por el referido artículo 14, fracción XVII, de los Lineamientos en materia de VPMRG, únicamente en lo relativo a que las personas candidatas a cargos de elección popular no hayan sido condenadas por el delito de VPMRG.

(446) Con base en lo anterior, es claro que el único supuesto vigente para determinar la inelegibilidad de un aspirante en relación con VPG, es que la persona cuya candidatura se pretende registrar, **haya sido condenada por el delito de VPG**, respecto del cual este órgano jurisdiccional ha establecido,⁹⁶ que en automático declara la inelegibilidad y es innecesario alguna valoración o pronunciamiento de la autoridad administrativa electoral, al estar expresamente previsto en la legislación.

(447) Esto es, la inelegibilidad en comento se circunscribe a una condena penal por un tipo específico de delito: el de violencia política contra las mujeres en razón de género, que se encuentra previsto en el artículo 20 bis de la Ley General en

⁹⁵ “*el INE deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente*”

⁹⁶ Sentencia emitida en el recurso SUP-RAP-138/2021



Materia de Delitos Electorales.

- (448) En ese sentido, **el parámetro correcto** que debe tomar la autoridad administrativa electoral para verificar una posible inelegibilidad de la persona cuyo registro se solicita en materia de VPG, es el artículo 38 constitucional, en su fracción VII, la cual se transcribe a continuación.

Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

(...)

VII. Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos.

Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

En los supuestos de esta fracción, la persona no podrá ser registrada como candidata para cualquier cargo de elección popular, ni ser nombrada para empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

- (449) Ello, en el entendido que, para efectos de definir la inelegibilidad de una persona que busca ser registrada a una diputación o senaduría, como incluso lo señala el precepto en comentario, debe tratarse de una **sentencia firme** que determine que esa persona cometió el delito de violencia política de género y además encontrarse **vigente** la respectiva condena.

- (450) Al respecto, al analizar un requisito similar contenido en la legislación de

Tamaulipas,⁹⁷ la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó⁹⁸ que la disposición normativa resultaba válida siempre y cuando se interpretara de conformidad con la Constitución general, esto es, se concibiera referida a una condena de índole **definitiva** (no se haya cuestionado y no esté pendiente de resolución algún medio o juicio de impugnación) y que dicha condena siguiera surtiendo sus **efectos temporales**.

- (451) Asimismo, la SCJN indicó que solamente se afectaría el derecho a ser votado cuando la culpabilidad de la persona fuera de carácter definitivo (no se hizo uso o se agotaron los medios de defensa), lo que generaba que esa persona no fuera apta para desempeñar los cargos públicos respectivos, al realizar una actuación que afectó de manera directa un elemento de suma relevancia para el ordenamiento constitucional: la protección de los derechos de las mujeres y, por ende, la salvaguarda del principio de igualdad sustantiva.
- (452) En relación con ello, dispuso que se estaría en esa causal de impedimento únicamente cuando la persona estuviera cumpliendo con la sanción aplicada por el delito de VPG; no así de manera indefinida, lo cual sería desproporcional al fin buscado.
- (453) Debido a lo anterior, de conformidad con el artículo 38 constitucional, **la inelegibilidad de una persona para ser registrada a una candidatura para una diputación o senaduría se actualiza a partir de la existencia de una sentencia**

⁹⁷ **Artículo 181.-** Son impedimentos para ser electo diputado o diputada, además de los que se señalan en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, los siguientes:

(...) V. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 184.- Son impedimentos para obtener el cargo de Gobernador o Gobernadora del Estado por elección, además de los que se señalan en el artículo 79 de la Constitución del Estado, los siguientes:

(...) IV. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 186.- Son impedimentos para ser miembro de un Ayuntamiento, además de los que se señalan en el artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas los siguientes:

(...) VII. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

⁹⁸ Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020



firme que fue determinado por la comisión del delito de VPG y cuya condena se encuentre vigente.

- (454) Por otra parte, se tiene que la exigencia de no estar condenada o condenado por el delito de VPG también se dispone en el artículo 10, inciso g), de la LGIPE como uno de los requisitos de elegibilidad que debe cumplir la persona postulada para un cargo de senadurías o diputaciones.
- (455) De ahí que, este órgano jurisdiccional ha establecido⁹⁹ que entre los tipos de requisitos de elegibilidad existen aquellos de carácter negativo, los cuales, en principio, debe presumirse que se satisfacen, puesto que no resulta apegado a la lógica jurídica que se deban probar hechos negativos, o bien, sería suficiente con el dicho de la o el candidato, a través de un formato en el que manifiesta bajo protesta de decir verdad no ubicarse en el supuesto prohibido, por lo que en estos casos la carga de la prueba corresponde a quien afirme que no los satisface, quien deberá aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia.
- (456) No obstante, en el caso específico del requisito consistente en no contar con una condena por VPG, el artículo 38, fracción VII, párrafo tercero de la Constitución general, este órgano jurisdiccional advierte que se **impone la obligación de realizar una revisión previa sobre la viabilidad del registro**, en tanto que los vocablos “no podrá ser registrada” se refiere a la imposibilidad de concretar el registro respectivo.
- (457) **Tal obligación recae en el INE**, porque de acuerdo con lo previsto por los artículos 44, 45 y 79 de la LGIPE, dicha autoridad tiene atribuciones específicas directamente vinculadas con el registro de candidaturas a las diputaciones y senadurías por ambos principios.
- (458) Además, de conformidad con el andamiaje normativo sobre la VPG, dispuesto desde abril de 2020, particularmente en el artículo 44 de la LGIPE, el Consejo

⁹⁹ Por ejemplo, en la sentencia emitida en el juicio SUP-JDC-552/2021.

General tiene la obligación de vigilar que las actividades de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esa Ley, la LGPP, así como los lineamientos que emita el propio Consejo para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la VPG y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

(459) Incluso, debe recordarse que este órgano jurisdiccional¹⁰⁰ ha validado la revisión oficiosa y muestral respecto de la veracidad de la información manifestada en los formatos “*3 de 3 contra la violencia*”¹⁰¹ por parte de la autoridad responsable, lo que se ha considerado acorde con una buena práctica en compromiso con la prevención, protección y erradicación de la violencia de género en el ámbito de la participación política.

(460) En consecuencia, a efecto de dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas interesadas en obtener una candidatura y al propio procedimiento previo al registro de candidaturas a las diputaciones y senadurías, **procede revocar el punto de acuerdo cuarto para que el Consejo General del INE lo modifique de manera congruente con la motivación del propio acuerdo reclamado.**

(461) Ello, sobre la base de que el INE previo a pronunciarse sobre la solicitud de registro de una candidatura a diputación federal o senaduría, **deberá realizar la verificación correspondiente en torno a la existencia de una sentencia firme y vigente por el delito de VPG** que impida a la persona ser candidata o candidato, con base en lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 38, fracción VII de la Constitución general.

¹⁰⁰ En la sentencia emitida en el juicio SUP-JDC-552/2021.

¹⁰¹ Como garantía de protección, los partidos políticos deberán solicitar a las y los aspirantes a una candidatura firmar un formato, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, donde se establezca que no se encuentran bajo ninguno de los siguientes supuestos:

I. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.

II. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.

III. No haber sido persona condenada o sancionada mediante Resolución firme como deudor alimentario o moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios.



(462) Lo anterior, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución y las leyes generales han atribuido a la protección de los derechos de las mujeres, en general, y a la prohibición de la VPG, en lo particular.

12.8. Registro de deudores morosos

(463) La parte actora cuestiona que el INE omitió implementar un procedimiento para verificar que las candidaturas que postulan los partidos políticos no estén señaladas, como deudores alimentarios morosos y que, ante la falta de un registro, indebidamente delegó la revisión de que ese requisito a los partidos políticos, lo cual, en su concepto, genera una vulneración a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, así como de las y los niños y adolescentes.

(464) Refiere que, en el acuerdo impugnado, el INE hizo patente que el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias no estaría integrado al momento del registro de candidaturas, por lo que, para este proceso comicial no sería exigible el certificado de no inscripción en tal registro, por lo que serían los partidos políticos quienes debía hacer extensivas esta restricción legal en la emisión de sus convocatorias.

(465) Lo anterior, según la actora, demuestra que el INE delegó a los partidos políticos la obligación de verificar que sus candidaturas no se ubiquen en alguna de las hipótesis previstas en la fracción VII de la Constitución siendo que, ello no es un requisito positivo por lo que, era necesario que el INE fuera quien verificara dicha circunstancia a través de la sentencia de los órganos jurisdiccionales de las 32 entidades federativas.

Respuesta.

(466) Son parcialmente **fundadas** las alegaciones de la parte actora en atención a lo siguiente.

(467) En principio, el hecho de que el INE exigiera a los partidos políticos que

revisaran que las personas que se inscribieran a sus procesos internos no estuvieran señaladas como deudores alimentarios morosos, no quiere decir que ello lo exima de revisar esa cuestión al momento de aprobar los registros.

- (468) El artículo 38 de nuestra Constitución establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos pueden ser suspendidas, entre otros supuestos, por ser declarada persona deudora alimentaria morosa, detallando la propia norma que, en este caso, la persona no podrá ser registrada como candidata para cualquier cargo de elección popular.
- (469) Para dar cumplimiento al mandato antes señalado, dentro de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes estableció en su artículo 135 Bis la creación de un Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias con el objeto de concentrar la información de deudores y acreedores de obligaciones alimentarias. Dicho registro estaría cargo de la federación, a través del Sistema Nacional DIF
- (470) Asimismo, mediante reforma de este año, dicha normatividad estableció que el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias era quien debía emitir certificados de no inscripción, a petición de la parte interesada y que las autoridades de los tres órdenes de gobierno dispondrían lo necesario para establecer como requisito la presentación del certificado de no inscripción en el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias, entre otros casos, para participar como candidato a cargos de elección popular;
- (471) Sin embargo, en el artículo segundo transitorio del decreto correspondiente, se le otorgó al Sistema Nacional DIF un plazo de 300 días hábiles para la implementación del referido registro.
- (472) Estas cuestiones fueron incluidas en el acuerdo, ya que, ante la falta de vigencia de un registro nacional, la constancia atinente no podía ser exigida en el presente proceso electoral y que, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 de nuestra Carta Magna, los partidos políticos debían hacer



extensiva a su militancia las restricciones contenidas en dicho precepto, desde la emisión de sus convocatorias para la selección de sus candidaturas.

- (473) Conforme con lo expuesto, tal determinación no quiere decir que el INE haya trasladado a los partidos políticos su obligación de revisar cuestiones de inelegibilidad, sino que, por el contrario, los incluyó como una instancia más para revisar estas cuestiones e impuso que, desde las convocatorias internas, se prevea la difusión de la existencia de ciertas restricciones para acceder a un cargo público, entre ellas, no haber sido declarada deudor alimentario moroso.
- (474) Esta cuestión atiende a la lógica de que, tal como lo sostiene el acuerdo, si alguno de los aspirantes a participar en un proceso interno se ubica en alguna de las hipótesis de inelegibilidad, no estaría en aptitud ni siquiera de participar de forma interna.
- (475) De esta manera, contrario a lo que sostiene la parte actora, el hecho de que INE impusiera a los partidos la difusión de las causas de inelegibilidad en sus documentos convocantes, solo demuestra la existencia de un mecanismo adicional para evitar que personas inelegibles puedan solicitar su registro para un cargo de elección popular.
- (476) Lo anterior no quiere decir que, en su momento, la autoridad nacional, no atenderá esta cuestión, ya que, en el acuerdo INE/CG517/2020, la propia autoridad emitió 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*.
- (477) En el punto 32 de dichos Lineamientos se estableció las y los sujetos obligados debían solicitar a las personas aspirantes a una candidatura firmar un formato, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, donde se establezca, entre otras cuestiones, que no fue una persona condenada o sancionada mediante

resolución firme como deudor alimentario o moroso.

- (478) Acorde con ello, existe un mecanismo previo que, si bien es recopilado por los partidos políticos, forma parte de la documentación sujeta a revisión por la autoridad administrativa y en ella, se recoge la manifestación de buena fe de las personas involucradas de no encontrarse en la hipótesis de la fracción VII del artículo 38 Constitucional.
- (479) A juicio de este órgano jurisdiccional la manifestación de los aspirantes para este proceso electoral es suficiente en tanto que, mientras no se encuentre en función el Registro Nacional de Obligaciones Alimentarias y, una constancia idónea que avale no estar ahí registrado constituye un requisito de elegibilidad formulado en sentido negativo.
- (480) Lo anterior es relevante, pues conforme a los criterios de este Tribunal, tales requisitos, en principio, debe presumirse satisfechos y, en todo caso, corresponderá a quien afirme que no se satisface alguno de estos requisitos el aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia.¹⁰²
- (481) En ese tenor, si al momento en que se presenten y aprueben las distintas candidaturas presentadas por los partidos políticos, alguna de las personas está en un supuesto de inelegibilidad, existen los medios necesarios para que, quien tenga interés jurídico, pueda accionarlos presentado las pruebas que acrediten su dicho.
- (482) Finalmente, se estima que no asiste razón a la parte actora al señalar que el INE debía verificar esta circunstancia a través de las sentencia de los órganos jurisdiccionales de las **32 entidades federativas**, ello ya que la conformación de un registro nacional de deudores alimentarios es un acto complejo que implica la participación de diversas instancias que implica el suministro,

¹⁰² Conforme a la Tesis LXXVI/2001 de rubro: **ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME NO SE SATISFACEN.**



intercambio, sistematización y actualización de la información que se genere sobre el incumplimiento de obligaciones alimentarias.

- (483) Por ello, desde la reforma de este año a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescente el legislador previó una institución que se encargaría de ello y, además se dio un plazo que consideró prudente para echarlo andar, de ahí que, instruir a una autoridad diferente que realice esa función, implicaría dotarla de una competencia que no está expresamente prevista para ello y desnaturalizar la finalidad que tiene como organizador de los procesos comiciales.
- (484) De ahí que estos agravios resulten infundados.
- (485) Sin embargo, lo razonado anteriormente, no implica que el INE deba obviar la existencia de los padrones estatales de deudores morosos que estén vigentes al momento de revisar los registros de las candidaturas que se busquen contender en el presente proceso electoral, por el contrario, resulta un imperativo que se allegue de toda la información que pueda dar certeza que las postulaciones que apruebe no resulten inelegibles por este tema.
- (486) De ahí que, sea procedente que se les instruya para que, al momento de revisar las postulaciones que presente los partidos político o coaliciones el deber de revisar los padrones estatales de deudores alimentarios morosos que ya están en funcionamiento para verificar la elegibilidad de las personas cuyo registro se solicite.

12.9. Revisión de las medidas afirmativas después de su implementación.

- (487) Uno de los elementos esenciales de las medidas positivas, es precisamente que son temporales y deben cesar cuando desaparezca el motivo que justificó su implementación, aunado a lo anterior, la flexibilidad que caracteriza dichas acciones permite establecer que no son fijas e inmutables, sino que deben revisarse, evaluarse y modificarse en atención a su eficacia derivado de la situación de evolución de los grupos a los que ha sido destinada.

(488) En ese contexto, el INE al culminar el proceso electoral 2023-2024, debe emprender un estudio sobre la eficacia de las medidas afirmativas contemplando los resultados de los procesos electorales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024 y a partir de ello, en su caso, sentar las bases para continuar con su implementación.

XIII. EFECTOS

(489) Conforme con lo expuesto, al haber resultado fundados los motivos de disenso de las partes actora, lo procedente es **REVOCAR** el acuerdo reclamado para los siguientes efectos:

1. En un plazo máximo de cinco días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, el Consejo General del INE deberá emitir un nuevo acuerdo, en el que se contemplen las siguientes reglas:
 - a. Se deberá revivir el modelo normativo implementado en el proceso electoral federal 2020-2021, tratándose de diputaciones por ambos principios, el cual atiende a un modelo de representatividad más efectiva.
 - b. En este acuerdo, se deberá garantizar en todo momento el principio de paridad de género e incluir, a los mismos grupos vulnerables contemplados en la elección anterior. En consecuencia, la auto adscripción también será acreditada en términos del modelo anterior.
 - c. Para el caso de los distritos electorales cuya concentración indígena sea de, al menos, el 60 % de la población total, se deberá garantizar la postulación exclusiva de candidaturas indígenas. El INE deberá determinar, con base en la distritación realizada este año (2023), el número de distritos que cumplen con este criterio.



- d. Para el caso de senadurías, se deberá incluir una acción afirmativa en la que se garanticen 9 espacios: cinco para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y 4 para personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero. Además, se deberá precisar el principio bajo el cual cada partido político o coalición deberá postular estas fórmulas, con excepción de las personas mexicanas residentes en el extranjero, las cuales solo podrán ser postuladas bajo el principio de representación proporcional.
 - e. Se deberán incluir parámetros para revisar tanto **la eficacia** de las medidas y la necesidad de su modificación, a partir de las consideraciones expuestas en esta ejecutoria, así como **el beneficio** que le depara a los grupos vulnerables el ejercicio y representación de las personas que lo hagan a través de una acción afirmativa.
 - f. Se deberá establecer la obligación de que, al revisar las postulaciones que presenten los partidos político o coaliciones, el INE deberá tomar en cuenta los padrones estatales de deudores alimentarios morosos que ya se encuentran vigentes en las entidades federativas, con la finalidad de verificar la elegibilidad de las personas cuyo registro se solicite.
2. Se instruye al INE que, en los subsecuentes acuerdos que emita, donde se involucren cuestiones que pudieran afectar derechos de las personas con discapacidad, difundirlos en formatos de audio, de lectura fácil, en sistema braille y todos aquellos que resulten necesarios, a fin de que resulten accesibles a las personas con discapacidad.
 3. Una vez culminado el proceso electoral 2023-2024, deberá llevar a cabo las consultas en general sobre los grupos respecto de los cuales pretenda implementar algún tipo de acción afirmativa en su beneficio, atendiendo a los parámetros normativos y jurisprudenciales sobre el particular.

(490) Por lo expuesto y fundado

XIV. SE RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios de la ciudadanía y el recurso de apelación identificados en el **ANEXO 1** de la presente ejecutoria al diverso SUP-JDC-338/2023; en consecuencia, se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se tienen por **no presentadas** las demandas correspondientes a los juicios de la ciudadanía **SUP-JDC-444/2023, SUP-JDC-446/2023 y SUP-JDC-504/2023.**

TERCERO. Se **desechan** los juicios de la ciudadanía identificados en la consideración jurídica VII de este fallo.

CUARTO. Se **revoca** el acuerdo impugnado conforme a lo establecido en la parte final de la presente ejecutoria.

QUINTO. Se instruye al INE, que proceda conforme a lo ordenado en este fallo.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvase, en su caso, las constancias pertinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos concurrentes de las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.



ANEXO 1

NÚM	JUICIO	PARTE ACTORA
1.	SUP-JDC-338/2023	Edith Yolanda Merino Lucero
2.	SUP-JDC-353/2023	Mario Alberto Torres Escudero
3.	SUP-JDC-354/2023	Jaime Lucero Casarez
4.	SUP-JDC-355/2023	Avelino Meza Rodríguez
5.	SUP-JDC-360/2023	Erika Farías Corcetti
6.	SUP-JDC-363/2023	Aarón Ortiz Santos
7.	SUP-JDC-364/2023	Erika Bailón Rodríguez
8.	SUP-JDC-365/2023	Reynaldo Amadeo Vázquez Ramírez, Saúl Ramírez Sánchez y otras personas
9.	SUP-JDC-366/2023	César Cruz Benítez
10.	SUP-JDC-369/2023	José Luis Gutiérrez Pérez
11.	SUP-JDC-373/2023	Oscar Hernández Santibáñez
12.	SUP-JDC-374/2023	Daniel Hernández Ventolero
13.	SUP-JDC-375/2023	Cecilia Elena Guillén Lugo
14.	SUP-JDC-376/2023	Brenda Anayeli Lara Hernández
15.	SUP-JDC-377/2023	Ernesto Martín Rosas Barrientos
16.	SUP-JDC-378/2023	María Guadalupe Castro Zaragoza
17.	SUP-JDC-379/2023	Hilda Laura Vázquez Villanueva
18.	SUP-JDC-380/2023	Roxana Pacheco Martínez
19.	SUP-JDC-381/2023	Elvis Yesermail Madariaga Santana
20.	SUP-JDC-382/2023	David Miranda Castrellón
21.	SUP-JDC-383/2023	Margarita de Luna Sandoval
22.	SUP-JDC-386/2023	Salma Luévano Luna
23.	SUP-JDC-387/2023	Máximo Carrasco Rodríguez
24.	SUP-JDC-388/2023	Mario de Jesús Pascual y otra
25.	SUP-JDC-389/2023	Erika Bailón Rodríguez
26.	SUP-JDC-392/2023	Israel Alejo Zacarías y otro
27.	SUP-JDC-393/2023	María Dolores Estrada Valenzuela
28.	SUP-JDC-394/2023	María García Hernández
29.	SUP-JDC-395/2023	Martha Estela Esquivel Arrona
30.	SUP-JDC-397/2023	Claudia Salazar Aguilera
31.	SUP-JDC-398/2023	José David Ruiz Aguilar
32.	SUP-JDC-399/2023	Juan Gabriel Méndez López
33.	SUP-JDC-402/2023	Laura Lizbeth Bermejo Molina
34.	SUP-JDC-405/2023	Mónica Herrera Villavicencio

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

NÚM	JUICIO	PARTE ACTORA
35.	SUP-JDC-406/2023	Manuel Edmundo Ramos Gutiérrez
36.	SUP-JDC-407/2023	Máximo Carrasco Rodríguez y otro
37.	SUP-JDC-408/2023	Cristian Moisés Gutiérrez
38.	SUP-JDC-409/2023	María José Boijseauneau
39.	SUP-JDC-410/2023	Palmira Bothi García
40.	SUP-JDC-412/2023	Luis Ortiz Salgado
41.	SUP-JDC-413/2023	Edgar Márquez Ortega
42.	SUP-JDC-414/2023	César Guerra García
43.	SUP-JDC-415/2023	Isidro Añorve Sánchez
44.	SUP-JDC-416/2023	Lorena Valtierra Demetrio
45.	SUP-JDC-417/2023	Ma. Teresita Díaz Estrada
46.	SUP-JDC-418/2023	Andrés Cruz Hernández
47.	SUP-JDC-419/2023	Leonardo Rubio Puerta
48.	SUP-JDC-420/2023	César Augusto Espinoza de los Monteros Sánchez
49.	SUP-JDC-421/2023	Erika Farias Corcetti
50.	SUP-JDC-422/2023	Víctor Manuel Espíndola Villegas
51.	SUP-JDC-423/2023	Luis Javier Russell Palazuelos
52.	SUP-JDC-428/2023	Ma. Elena Serrano Maldonado
53.	SUP-JDC-436/2023	Lira Marisol Lira Marín
54.	SUP-JDC-439/2023	Martha Elba Chaparro Hernández y otros
55.	SUP-JDC-440/2023	Martha Avendaño Aguilar
56.	SUP-JDC-444/2023	José Raúl Pérez Aguilar
57.	SUP-JDC-445/2023	Ángel Fabian Gaxiola Infante
58.	SUP-JDC-446/2023	Sasha Ceseña Guillins
59.	SUP-JDC-447/2023	Rosa Nolzuly Almodóvar Gracia
60.	SUP-JDC-448/2023	David Rodrigo Carranza Torres
61.	SUP-JDC-449/2023	Claudia Elsa López Sanz
62.	SUP-JDC-450/2023	Juan Manuel Flores Herrera
63.	SUP-JDC-451/2023	Jorge Eduardo Covián Carrizales
64.	SUP-JDC-452/2023	Rosa María Castro Salinas y otra
65.	SUP-JDC-453/2023	Nelly Martínez Echartea
66.	SUP-JDC-458/2023	Marisol Reynoso Méndez
67.	SUP-JDC-460/2023	Sandra Lizette Dueñas Pérez
68.	SUP-JDC-461/2023	Ramón Hinojosa Toribio
69.	SUP-JDC-465/2023	Pedro Edgardo Miranda Gijón



SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

NÚM	JUICIO	PARTE ACTORA
70.	SUP-JDC-501/2023	Benjamín Callejas Hernández
71.	SUP-RAP-209/2023	Partido del Trabajo
72.	SUP-JDC-469/2023	Daniela López Francisco y otros
73.	SUP-JDC-470/2023	Yolanda Maqueda Salazar
74.	SUP-JDC-471/2023	Pedro Rafael Castelán González y otros
75.	SUP-JDC-472/2023	Pablo Elísea Sánchez
76.	SUP-JDC-473/2023	Ulises Flores Carrillo
77.	SUP-JDC-474/2023	Eugenio Serafín Cruz Cruz
78.	SUP-JDC-477/2023	Miguel Alejandro Morales de la Roda
79.	SUP-JDC-478/2023	Juan Carlos Guerrero Anaya
80.	SUP-JDC-480/2023	Oscar Medina Valdivia
81.	SUP-JDC-481/2023	María Guadalupe Adabache Oconnor
82.	SUP-JDC-482/2023	Concepción Castillo Peñalosa
83.	SUP-JDC-483/2023	José Samir Montes de Oca Nieto
84.	SUP-JDC-484/2023	Mario Alán Cervantes Reyes
85.	SUP-JDC-485/2023	José Ricardo Sulub Gerónimo
86.	SUP-JDC-486/2023	Samantha Arellanes Balderas
87.	SUP-JDC-487/2023	Israel Dirzo Bahena
88.	SUP-JDC-488/2023	Moisés Álvarez Ramírez
89.	SUP-JDC-489/2023	Salvador Macias Armas
90.	SUP-JDC-490/2023	Nancy Belinda González Vargas
91.	SUP-JDC-492/2023	Jorge Arturo García Rangel
92.	SUP-JDC-493/2023	José Pedro González Ramírez
93.	SUP-JDC-494/2023	Josefina Imelda Beltrán Lugo
94.	SUP-JDC-495/2023	Gladys Magaly Pinto Duran
95.	SUP-JDC-496/2023	Yesenia Rojas Cervantes
96.	SUP-JDC-497/2023	Nérida Vargas Hernández
97.	SUP-JDC-498/2023	Rafael Salas Delgado
98.	SUP-JDC-499/2023	Miguel Chávez Benítez
99.	SUP-JDC-504/2023	Jesús Vargas Alejos
100.	SUP-JDC-513/2023	Juan Alberto Baas Tec
101.	SUP-JDC-514/2023	Gabriela Pérez Rodríguez
102.	SUP-JDC-526/2023	Matilde Terrazas Saucedo y otro

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

NÚM.	JUICIO	PARTES ACTORA
103.	SUP-JDC-552/2023	Nubia Verenis Paredes Ángeles
104.	SUP-JDC-580/2023	Manuel Seres



ANEXO 2

#	Juicio	Fecha de notificación	Fecha de presentación del escrito de tercero
1.	SUP-JDC-338/2023	14 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 17 de septiembre de 2023 15:56 PM
2.	SUP-JDC-353/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:41 am
3.	SUP-JDC-354/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:40 am
4.	SUP-JDC-355/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:39 am
5.	SUP-JDC-363/2023	17 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 20 de septiembre de 2023 a las 13:50 pm MORENA: 20 de septiembre de 2023 a las 5:22 pm
6.	SUP-JDC-365/2023	18 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	PAN 20 de septiembre de 2023 a las 16:01 pm
7.	SUP-JDC-366/2023	19 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	PAN 21 de septiembre de 2023 a las 17:59 pm MORENA: 22 de septiembre de 2023 a las 10:38 am
8.	SUP-JDC-369/2023	20 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	PAN 22 de septiembre de 2023 a las 17:46 pm MORENA: 23 de septiembre de 2023 a las 11:45 am
9.	SUP-JDC-373/2023	15 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 18 de septiembre de 2023 a las 16:45 pm
10.	SUP-JDC-374/2023	15 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 18 de septiembre de 2023 a las 17:39 PM
11.	SUP-JDC-375/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:38 am
12.	SUP-JDC-377/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:19 am
13.	SUP-JDC-378/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:07 am
14.	SUP-JDC-379/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 10:06 am
15.	SUP-JDC-380/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 9:36 am
16.	SUP-JDC-381/2023	16 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 9:45 am

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

#	Juicio	Fecha de notificación	Fecha de presentación del escrito de tercero
17.	SUP-JDC-386/2023	16 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 19 de septiembre de 2023 a las 17:04 pm MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 17:42 pm
18.	SUP-JDC-387/2023	16 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 19 de septiembre de 2023 a las 17:03 pm MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 17:43 pm
19.	SUP-JDC-388/2023	16 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 19 de septiembre de 2023 a las 17:38 pm MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 17:45 pm
20.	SUP-JDC-389/2023	16 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 19 de septiembre de 2023 a las 17:39 pm MORENA: 19 de septiembre de 2023 a las 17:44 pm
21.	SUP-JDC-393/2023	22 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 25 de septiembre de 2023 a las 11:12 am
22.	SUP-JDC-394/2023	22 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 25 de septiembre de 2023 a las 11:14 am
23.	SUP-JDC-397/2023	23 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 26 de septiembre de 2023 a las 10:04 am PT: 26 de septiembre de 2023 a las 10:44 am
24.	SUP-JDC-398/2023	23 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 26 de septiembre de 2023 a las 11:33 am PT: 26 de septiembre de 2023 a las 10:44 am
25.	SUP-JDC-399/2023	23 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 26 de septiembre de 2023 a las 11:41 am PT: 26 de septiembre de 2023 a las 10:44 am
26.	SUP-JDC-402/2023	19 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	PAN 21 de septiembre de 2023 a las 18:04 pm MORENA: 22 de septiembre de 2023 a las 11:35 am
27.	SUP-JDC-405/2023	19 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 22 de septiembre de 2023 a las 17:47 pm MORENA: 22 de septiembre de 2023 a las 11:34 am
28.	SUP-JDC-408/2023	20 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 22 de septiembre de 2023 a las 17:49 pm



SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

#	Juicio	Fecha de notificación	Fecha de presentación del escrito de tercero
			MORENA: 23 de septiembre de 2023 a las 17:38 pm
29.	SUP-JDC-410/2023	21 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	PAN 22 de septiembre de 2023 a las 17:48 pm MORENA: 24 de septiembre de 2023 a las 10:44 am
30.	SUP-JDC-436/2023	30 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 2 de octubre de 2023 a las 17:44 pm
31.	SUP-JDC-439/2023	30 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 3 de octubre de 2023 a las 10:32 am
32.	SUP-JDC-440/2023	30 de septiembre de 2023 a las 12:30 pm	MORENA: 03 de octubre de 2023 a las 10:08 am
33.	SUP-JDC-445/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 28 de septiembre de 2023 a las 12:51 pm MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:08 am
34.	SUP-JDC-447/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:07 am
35.	SUP-JDC-448/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:11 am
36.	SUP-JDC-449/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:09 am
37.	SUP-JDC-450/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:12 am
38.	SUP-JDC-451/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 10:13 am
39.	SUP-JDC-452/2023	25 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	PAN 28 de septiembre de 2023 a las 12:52 pm MORENA: 28 de septiembre de 2023 a las 4:50 pm
40.	SUP-JDC-465/2023	29 de septiembre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 2 de octubre de 2023 a las 17:43 pm
41.	SUP-JDC-469/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:08 am
42.	SUP-JDC-470/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:04 am
43.	SUP-JDC-471/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:09 am
44.	SUP-JDC-472/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 09:58 am
45.	SUP-JDC-473/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:00 am
46.	SUP-JDC-474/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:01 am
47.	SUP-JDC-478/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:06 am

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

#	Juicio	Fecha de notificación	Fecha de presentación del escrito de tercero
48.	SUP-JDC-480/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:02 am
49.	SUP-JDC-481/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:07 am
50.	SUP-JDC-483/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:05 am
51.	SUP-JDC-501/2023	30 de septiembre de 2023 a las 12:00 pm	MORENA: 2 de octubre de 2023 a las 17:45 pm
52.	SUP-JDC-526/2023	9 de octubre de 2023 a las 18:00 pm	MORENA: 12 de octubre de 2023 a las 10:03 am

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 CONCURRENTENTE QUE 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-338/2023 Y SUS ACUMULADOS¹⁰³, AL ESTIMAR QUE EL PUNTO CUARTO DEL ACUERDO IDENTIFICADO CON LA CLAVE INE/CG527/2023¹⁰⁴ DEBIÓ PERMANECER EN SUS TÉRMINOS.

I. Introducción

De manera preliminar, manifiesto mi total respaldo a la sentencia dictada en los expedientes **SUP-JDC-338/2023 y acumulados**, aprobada por unanimidad de votos; sin embargo, estimo necesario exponer algunos puntos de vista con relación al tema que continuación abordaré.

Revocación del PUNTO cuarto del Acuerdo INE/CG527/2023

Acompaño que en la sentencia aprobada se consideró que el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG, no constituye un elemento válido para condicionar la inscripción de candidaturas, ya que como se razona, desde su creación, la finalidad perseguida con dicho registro era únicamente para efectos de publicidad, no así un elemento constitutivo o sancionador, pues ello dependería de las determinaciones correspondientes. Asimismo, atento al sentido de mi voto favorable, coincido que la que el único supuesto válido de conformidad con la fracción VII del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la inelegibilidad de una persona que ha cometido VPG, se actualiza a partir de la existencia de una sentencia firme por la comisión del delito de VPG y cuya condena se encuentre vigente; supuesto que es retomado en el artículo 10, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

¹⁰³ Colaboró en la elaboración de este voto particular José Alfredo García Solís.

¹⁰⁴ “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE SOLICITEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES, ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024.”

como uno de los requisitos de elegibilidad que debe cumplir la persona postulada para un cargo de senadurías o diputaciones.

Sin embargo, en mi concepto, estimo que las razones anteriores, en modo alguno trascienden al punto CUARTO del Acuerdo INE/CG527/2023, en el cual se dispuso:

“**CUARTO.** Antes de solicitar el registro de una persona como candidata a una diputación o senaduría federal, ya sea por mayoría relativa o representación proporcional, el PPN o coalición deberá revisar si dicha persona se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y, en su caso, verificar que no esté impedida de participar como candidata en el PEF 2023-2024. Asimismo, antes de pronunciarse sobre el registro solicitado, el INE deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente.”

De la transcripción anterior se desprenden dos aspectos que involucran, por un lado, a los PPN y, por otro, al INE; a saber:

- **Partidos políticos o coaliciones:** Antes de solicitar el registro de una candidatura a una diputación o senaduría federal, sea por mayoría relativa o representación proporcional, deben revisar si dicha persona se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y, en su caso, “verificar que no esté impedida de participar como candidata en el PEF 2023-2024”; y
- **INE:** Antes de pronunciarse sobre el registro solicitado, deberá realizar la verificación correspondiente, y en caso de que la persona postulada esté inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, “valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente.”



Al tenor de lo antes expuesto, queda de relieve que las razones expuestas en el apartado “**Segundo aspecto: Parámetro constitucional que debió reflejar al CG del INE en el acuerdo recurrido**”, relacionadas con la presunta inelegibilidad de quien hubiera incurrido en la comisión de actos de VPG, tienden a motivar de manera adecuada el apartado “**De la VPMRG y la Ley 3 de 3**”; sin embargo, esta circunstancia en modo alguno repercute en el referido punto CUARTO.

Lo anterior, porque la consecuencia de que una persona se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, llevará a que se examine la existencia o no de una sentencia firme dictada por el delito de VPG y la vigencia de una sanción, a fin de descartar el incumplimiento de un requisito de elegibilidad.

Sobre esta base se sigue que, en el caso de los partidos políticos o coaliciones, la verificación de si la persona que se pretende postular se encuentra inscrita en el registro de que se trata, traerá consigo la obligación de “verificar que no esté impedida de participar como candidata en el PEF 2023-2024”, es decir, comprobar si existe o no alguna sentencia firme dictada por el delito de VPG contra la persona que se pretende postular, así como la vigencia de la respectiva condena.

En el caso del INE, las repercusiones son idénticas, ya que si antes de realizar el registro de una candidatura y realizar la verificación, advierte que la persona postulada se encuentra inscrita en el registro de mérito, entonces, debe descartar si existe o no sentencia firme y condena vigente. Es, en este sentido, en el que cobra relevancia la acción de, “valorar si en el contexto particular ello constituye un impedimento para ser candidata o candidato y determinar lo conducente”, ya que si de la verificación se presenta el supuesto de la existencia de una sentencia firme cuya pena se encuentre vigente, en este contexto, se presentará un impedimento para la concesión del registro de la candidatura, derivado del incumplimiento de un requisito

de elegibilidad, en los términos enunciados en la preceptos constitucional y legal citados.

Por las razones antes expuestas es que, desde mi particular punto de vista, el punto CUARTO del Acuerdo INE/CG527/2023 debió permanecer en sus términos.

Finalmente, hago patente que, si bien, emití mi voto a favor de la sentencia aprobada por unanimidad, los argumentos antes expuestos reflejan mi punto de vista sobre algunos aspectos que pudieron tomarse en cuenta en la versión final de la determinación de que se trata.

Por las razones expuestas se formula el presente voto concurrente.

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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS DE LA CIUDADANÍA Y RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LA CLAVE SUP-JDC-338/2023 Y SUS ACUMULADOS¹⁰⁵

Formulo el presente voto para explicar las razones y argumentos por los que, si bien coincido con ordenar la consulta a personas con discapacidad para próximos procesos electorales; revocar el acuerdo controvertido; mantener el criterio poblacional del 60% para la definición de distritos indígenas para efecto de acciones afirmativas; preservar las acciones afirmativas previstas para el Senado de la República; realizar el estudio de efectividad de las acciones afirmativas; así como especificar que el INE debe verificar que las personas candidatas no se encuentren en el supuesto constitucional de ser personas deudoras alimenticias y que en la verificación de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas el Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política en razón de Género no debe ser utilizado, me aparto del enfoque y consecuencias que tuvo la revocación lisa y llana del acuerdo al alejarse de los parámetros de progresividad y desde mi óptica del sentido de las manifestaciones de las magistraturas en la sesión pública.

En consecuencia, he decidido no acompañar la postura mayoritaria respecto de los juicios de la ciudadanía 338 y sus acumulados, en una sentencia que, esencialmente, determinó revocar el acuerdo INE/CG527/2023, por el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹⁰⁶ implementó acciones afirmativas en beneficio de grupos en situación de vulnerabilidad para el proceso electoral federal 2023-2024. Sentencia que, en su lugar, determinó de manera lisa y llana la reviviscencia de las acciones afirmativas en los términos que fueron utilizadas en el pasado proceso electoral federal 2020-2021, sin analizar y justificar la pertinencia de mantener los avances que significaba, en términos cuantitativos y cualitativos, el acuerdo controvertido del INE.

Dada la complejidad del asunto, abordaré los motivos de disenso que sustentan el presente voto a partir de las temáticas que elaboró el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera en la sentencia que accedió a engrosar en los términos que, por

¹⁰⁵ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en su elaboración: Diego David Valadez Lam, Karen Elizabeth Vergara Montufar, Marcela Talamas Salazar, Alejandro Olvera Acevedo, Juan Pablo Romo Moreno, María Fernanda Salgado Córdova y Rosa María Sánchez Ávila.

¹⁰⁶ En lo subsecuente, INE o Instituto.

mayoría de votos, fueron acordados por las y los integrantes de este Pleno durante la sesión pública de resolución correspondiente.

Adicionalmente, y dada la importancia del tema que representan las acciones afirmativas en la construcción de una democracia más incluyente, sólida, plural y representativa, explicaré como antecedente los términos en que, a mi juicio, se desarrolló la discusión de este asunto por parte de esta Sala Superior. Lo que me permitirá exponer por qué considero que la determinación finalmente aprobada se alejó de parámetros de progresividad para los grupos en situación de vulnerabilidad que buscaban cobijo en la justicia electoral federal de este país.

Posteriormente, al abordar cada uno de los temas tratados en la sentencia aprobada, explicaré brevemente tanto el contexto de la controversia sujeta a conocimiento de esta Sala Superior, así como cuál fue la decisión adoptada por la mayoría de este Tribunal y, finalmente, cuál habría sido, desde mi perspectiva, la solución jurídica que debió haberse implementado al caso concreto.

A partir de la metodología antes descrita, los tópicos que se abordarán en este voto y sobre los que mantengo un firme disenso, usando la clasificación de la sentencia, son:

- I. Falta de consulta a las personas con discapacidad;
- II. Diputaciones indígenas de representación proporcional (RP);
- III. Vulneración al principio de progresividad de las Diputaciones de mayoría relativa (MR) y RP de los grupos de las personas de la diversidad sexual (*sic*), afroamericanas, en situación de pobreza, discapacitadas (*sic*) y mexicanas residentes en el extranjero;
- IV. Acción afirmativa en la elección de senadurías; y
- V. Revisión de las medidas afirmativas después de su implementación.

Como señalé previamente, me parece de la mayor importancia especificar la forma en que se desarrolló la discusión de este asunto en el Pleno de esta Sala Superior, previo a exponer los motivos por los que me apartaré de las temáticas anteriormente enunciadas.

A. Términos de la discusión de esta Sala Superior al momento de analizar y resolver el expediente SUP-JDC-338/2023 y sus acumulados

Como puede observarse en la transmisión que se realizó en las redes sociales de este Tribunal, durante la sesión pública de resolución del quince de noviembre de este



año¹⁰⁷, se conoció el proyecto de resolución que sometió a nuestra consideración el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

Al momento de dar la cuenta del asunto que nos ocupa, fue dado a conocer que el proyecto de sentencia que fue originalmente circulado proponía, en términos generales, confirmar en su mayoría las acciones afirmativas y el modelo de aprobado por el Instituto en el acuerdo INE/CG527/2023 para la implementación de las acciones afirmativas que regirían para el proceso electoral federal 2023-2024. Con la única excepción de la acción afirmativa prevista para la postulación de candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa mediante un sistema mixto de bloques de competitividad y bloques de densidad poblacional indígena, en el que únicamente se preveía la obligación de los partidos políticos nacionales¹⁰⁸ y/o coaliciones de postular dieciocho fórmulas de candidaturas indígenas distribuidas en cuarenta y cuatro distritos federales posibles.

Así, al inicio de la discusión del asunto, solicité el uso de la voz para manifestar mi postura en contra del proyecto al considerar que todas las acciones afirmativas previstas por el INE para este proceso electoral federal se sustentaban en modelos de instrumentación que no garantizaban una eficacia superior a los modelos previamente utilizados por el propio Instituto.

A manera de ejemplo, me referí al caso de las acciones afirmativas para personas indígenas por el principio de representación proporcional, en donde si bien el INE incrementó el número de fórmulas que se destinarían a esta acción (pasando de nueve fórmulas del proceso electoral anterior, a doce para el que está actualmente en curso) el modelo de instrumentación por un “sistema de franjas” no garantizaba condiciones plausibles de acceso al cargo.

Así, pese a que en el acuerdo se aumentaron tres fórmulas para esta acción afirmativa específica, la forma en que autorizaba a los PPN y coaliciones a distribuirlas indistintamente en doce franjas de las cinco listas de representación proporcional permitía que tres de las doce fórmulas pudieran ubicarse dentro de los primeros diez lugares de alguna de estas listas. Ello, pese a que el modelo instrumentado en el proceso electoral 2020-2021 obligaba a que las nueve fórmulas que ahí se previeron

¹⁰⁷ Entre otras, la red social de YouTube, cuya transmisión puede ser consultada en el vínculo web <https://www.youtube.com/watch?v=bvhbPFvA6yU>. También disponible en la página oficial de esta Sala Superior (incluyendo versión estenográfica): <https://www.te.gob.mx/front3/publicSessions>

¹⁰⁸ En adelante, PPN.

fueran postuladas en los diez primeros lugares de cada lista, aunado a que en cada circunscripción electoral el INE determinó el número específico de fórmulas que, como mínimo, debían postularse atendiendo al porcentaje que representaba la población indígena en cada una de estas unidades territoriales.

También manifesté mi desacuerdo con el proyecto originalmente circulado respecto a revocar la acción afirmativa para personas indígenas en la postulación de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa. Ya que, si bien se proponía revocar la determinación del INE por considerarla regresiva, lo correcto no era revivir lisa y llanamente el sistema de postulación previsto para el proceso electoral federal 2020-2021 sino que este modelo tenía que ser actualizado tomando en cuenta el nuevo escenario de la distritación electoral federal que se elaboró en 2022, a partir del censo poblacional levantado en el año 2020.

Es decir, que no solo debía revocarse la acción afirmativa en este rubro para reinstalar el modelo previo de postulación de veintiún distritos indígenas, sino que **el número de estos distritos debía actualizarse utilizando el criterio poblacional previamente validado por esta Sala Superior respecto de que adquirirían tal calidad** aquellos distritos que contaran con una población indígena igual o mayor al 60%. Lo que, de acuerdo con los propios datos que constaban en el acuerdo controvertido, significaría aumentar de veintiuno a veinticinco el número de distritos indígenas, como se evidencia a continuación:



#	Entidad	Dttos. Indígenas y Afromexicanos	% POBLACIÓN INDÍGENA Y/O AFROMEXICANA	Circunscripción
1	GUERRERO	5	85.91%	Cuarta
2	YUCATÁN	1	84.53%	Tercera
3	CHIAPAS	3	82.66%	Tercera
4	HIDALGO	1	81.49%	Cuarta
5	YUCATÁN	5	81.30%	Tercera
6	SAN LUIS POTOSÍ	7	80.34%	Segunda
7	OAXACA	6	79.60%	Tercera
8	OAXACA	9	78.90%	Tercera
9	OAXACA	4	78.56%	Tercera
10	YUCATÁN	2	76.27%	Tercera
11	OAXACA	2	73.88%	Tercera
12	OAXACA	7	73.30%	Tercera
13	CHIAPAS	1	71.81%	Tercera
14	CHIAPAS	2	71.45%	Tercera
15	CHIAPAS	5	69.16%	Tercera
16	VERACRUZ	6	67.83%	Tercera
17	MÉXICO	3	65.43%	Quinta
18	OAXACA	5	64.64%	Tercera
19	MÉXICO	9	63.83%	Quinta
20	CHIAPAS	11	63.36%	Tercera
21	OAXACA	10	63.13%	Tercera
22	VERACRUZ	18	62.93%	Tercera
23	OAXACA	1	62.84%	Tercera
24	PUEBLA	16	62.07%	Cuarta
25	HIDALGO	2	60.06%	Cuarta
26	VERACRUZ	2	59.66%	Tercera
27	PUEBLA	2	59.59%	Cuarta
28	OAXACA	3	58.05%	Tercera

Así, durante mi intervención fui abordando cada uno de los rubros en que manifesté mi desacuerdo con el proyecto de sentencia originalmente circulado, que pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- 1) No podían modularse los estándares bajo los cuales el Instituto debe garantizar el derecho a la consulta para las personas con discapacidad al momento de definir temas relacionados con acciones afirmativas. El hecho de que se trate de una determinación administrativa no conlleva a que el estándar de las consultas sea de menor rigor al de productos legislativos.
- 2) El número de distritos indígenas destinados a la acción afirmativa de diputaciones por el principio de mayoría relativa debía instrumentarse con el modelo utilizado en 2021, pero actualizando el número de distritos indígenas de acuerdo con el criterio demográfico de >60% de población indígena.
- 3) La acción afirmativa de personas indígenas para diputaciones por el principio de representación proporcional debía revocarse, porque el “sistema de franjas” se traducía en una regresión respecto del modelo utilizado en 2021. Por lo que debían reinstalarse las reglas operativas de ese modelo respetando el número de fórmulas previstas en el acuerdo controvertido. Es decir, manteniendo la

obligación de postular doce fórmulas en vez de las nueve que se contemplaron en el proceso electoral previo.

- 4) Se debía revocar la acción afirmativa para otros grupos en situación de vulnerabilidad¹⁰⁹ respecto de diputaciones de mayoría relativa, porque el modelo previsto por el INE únicamente establecía como piso mínimo de postulación una fórmula por cada uno de estos grupos. Presentándose escenarios en los que discrecionalmente los PPN y coaliciones pudieran beneficiar a unos en perjuicio de otros. Por lo que, sobre este punto, consideraba adecuada la interpretación propuesta por el Magistrado Instructor a fin de homogeneizar el número de postulaciones en cada uno de los bloques de competitividad, pero con el señalamiento de que esa interpretación no derivaba propiamente del acuerdo controvertido, sino de una interpretación directa realizada por la Sala Superior. Es decir, respetándose las doce fórmulas que para esta acción afirmativa había destinado el INE, pero distribuyéndolas equitativamente entre los cuatro grupos en situación de vulnerabilidad que contemplaba la medida (personas con discapacidad, afromexicanas, de las disidencias sexuales y de género, así como en situación de pobreza).
- 5) Debía revocarse la acción afirmativa para estos mismos grupos en situación de vulnerabilidad, así como para personas mexicanas residentes en el extranjero, para diputaciones por el principio de representación proporcional. Precisamente por sustentar su operatividad en el denominado “sistema de franjas”, cuya instrumentación no garantizaba mejores resultados que el modelo previsto en el proceso electoral anterior. De tal suerte que lo procedente era que las ocho fórmulas de candidaturas previstas por el INE para esta acción afirmativa tuvieran que ser postuladas por los partidos políticos dentro de los diez primeros lugares de cada lista de representación proporcional. Excluyendo de esta acción a las personas mexicanas residentes en el extranjero, ya que a ellas se les debía de restituir, en sus términos, las condiciones de competencia y postulación contempladas en el proceso electoral federal 2020-2021, en donde se les destinaron cinco fórmulas de representación proporcional, a razón de una en cada circunscripción electoral, misma que debía postularse dentro de los diez primeros lugares de cada lista. Invalidando la acción prevista por el INE

¹⁰⁹ Léase, personas con discapacidad, personas afromexicanas, personas de las disidencias sexuales y de género, así como de las personas en situación de pobreza.



para este proceso electoral en la que únicamente se les destinaba una fórmula de postulación.

- 6) Debían revocarse las acciones afirmativas para el Senado de la República, en tanto que permitía amplios márgenes de discrecionalidad a los PPN y coaliciones para postular las nueve fórmulas que mandataba esta acción afirmativa. Y es que permitía que en ocho de ellas (cinco para personas indígenas, una para personas con discapacidad, una para personas afromexicanas y una para personas de las disidencias sexuales y de género) los partidos pudieran postularlas indistintamente bajo el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional. Máxime que, en este segundo, se volvía a instrumentar el denominado “sistema de franjas” de modo similar al previsto para las diputaciones federales. Mientras que, en el caso de la acción afirmativa para personas migrantes, era la única que contemplaba que su postulación solo podía realizarse por el principio de representación proporcional, pero a través de un “sistema de franjas” que tampoco garantizaba adecuadamente su efectividad.
- 7) Se debía revocar del acuerdo controvertido cualquier atribución del INE para verificar el Registro Nacional de personas sancionadas por violencia política por razón de género, en tanto que este no es un instrumento válido para analizar el requisito constitucional de elegibilidad de las personas candidatas relativo a la existencia de una sentencia firme y vigente por la comisión del delito de violencia política de género.
- 8) Se debía revocar el acuerdo controvertido en el tema de verificación del requisito de elegibilidad de no ser una persona deudora alimenticia morosa, ya que el INE no había instrumentado mecanismos eficaces para su revisión, como era, por ejemplo, pedir información a las instancias de gobierno correspondientes.
- 9) Que no compartía los alcances del estudio sobre acciones afirmativas que se proponía en el proyecto de resolución, en tanto que su redacción infería que ese estudio podía generar convicción de eliminar las acciones afirmativas para procesos electorales futuros. Cuando, en mi concepto, este tipo de estudios deben arrojar los datos relativos a si su instrumentación actual es adecuada y sobre qué aspectos puede y debe mejorar. Asimismo, el estudio debía hacerse cargo de las barreras estructurales que enfrentan quienes ejercen un cargo derivado de una acción afirmativa.

Posteriormente a mi exposición, la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso también manifestó su inconformidad con el proyecto sujeto a discusión Así, algunas de las cuestiones que expuso fueron:

“Para concluir y a partir de lo antes expuesto, queda de manifiesto que el modelo para la postulación de candidaturas para diputaciones de mayores relativa y representación proporcional de que se ocupa el acuerdo impugnado, mediante la implementación de acciones afirmativas en favor de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad resulta regresiva, a la luz de las medidas previstas para el proceso electoral federal 2020-21, porque en algunos casos disminuye el número de postulaciones, mientras que en otros, la postulación de candidaturas a lo largo de las listas plurinominales resta la posibilidad de que las candidaturas accedan al ejercicio de los cargos de elección popular, porque, por decirlo de alguna manera, dispersa, las dispersa. Entonces, no garantiza que efectivamente puedan llegar. Y en este sentido, desde mi perspectiva, se debe ordenar al INE que emita otro acuerdo en que regrese, por lo menos y como un punto mínimo al esquema de acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 20-21, a fin de garantizar justamente un piso mínimo a las personas que pertenecen a los grupos o población en situación de vulnerabilidad que permita su acceso real a los cargos de representación popular.” (1:12:00 a 1:13:38)

El Magistrado Felipe de la Mata Pizaña también se manifestó en contra del proyecto circulado. En su posicionamiento, señaló, entre otras cuestiones:

“No comparto el proyecto y tampoco comparto, por evidentes razones, el acuerdo que es regresivo, claramente regresivo y que fue emitido por el INE.” (1:14:52 a 1:15:03)

“Es decir, no solo no se maximizan los derechos, sino alarmantemente se tiene una visión de regresividad. Lamentablemente, dado ese acuerdo, pues que no comparto, también, tampoco puedo coincidir con el proyecto, porque efectivamente, el proyecto confirma la mayoría del acuerdo, salvo en el tema de indígenas y aun así, en indígenas, también me parece que se podría fortalecer un poco más y regresar al sistema, la verdad, de distritos indígenas fortalecido con representación proporcional.” (1:22: 20 a 1:23:26)

“Es decir, si alguien me pregunta, yo pensaría que hay que, en principio, pues prácticamente aplicar una reviviscencia de las normas de las elecciones de 2021, actualizarlas, quizá de alguna manera y confirmar únicamente la regulación de las acciones afirmativas para el Senado, que ahí sería por primera vez que se regule y ahí no habría ningún tipo, digamos, de regresividad.” (1:23: 27 a 1:23:50)

“Este, que me parece es el resultado de las elecciones de 2021, conforme a las reglas de 2021 es un piso mínimo que debe cumplirse para evitar vulnerar el principio de progresividad.” (1:25:00 al 1:25:10)

El Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quien se posicionó en contra del proyecto. Parte de lo que expuso, fue:

“... los temas que ya han sido analizados por la Magistrada Mónica Soto, por la Magistrada Janine Otálora y el Magistrado De la Mata, yo comparto lo que ellas y el Magistrado de la Mata, por lo tanto, simplemente diré que conforme al artículo 1º



constitucional uno de los principios rectores de los derechos humanos es el de progresividad y este principio implica dos cosas: la prohibición de regresividad, es decir, emitir actos que limiten el alcance que se le reconoció un derecho humano en un momento determinado; y dos, la obligación de ampliar el ámbito de protección de un derecho ya sea mediante la emisión de actos o de una interpretación de su contenido más extensiva.

Este principio es relevante tratándose de acciones afirmativas, porque estas son un mecanismo para hacer efectivo el derecho a la igualdad en su dimensión material y para compensar los efectos de la discriminación estructural e histórica que han tenido los grupos en situación de vulnerabilidad a quienes se dirigen las acciones afirmativas.

De ahí que su implementación siempre deba analizarse desde este principio de progresividad en sus dos vertientes y solo bajo ciertas condiciones y circunstancias es que se pueda considerar que una medida no sea considerada regresiva, con lo cual quiero decir que efectivamente podría haberse modificado el modelo implementado en el proceso electoral pasado, sin embargo, siempre y cuando éste garantizara los mínimos ya establecidos y mejorara las condiciones de postulación o de acceso a la representación popular desde una perspectiva de democracia inclusiva.

Además, las medidas afirmativas que se implementen y que tengan como finalidad promover los derechos político-electorales de los grupos minoritarios y en desventaja deben procurar avanzar hacia un modelo de representación más efectivo y no solo descriptivo o cuantitativo.

Para ello me parece que el Instituto Nacional Electoral debió hacer un análisis del propio diagnóstico ordenado por esta Sala Superior y ejecutado por el Instituto Nacional Electoral y elaborado por expertas y expertos del Colegio de México.

Así el análisis que se debe hacer de las acciones afirmativas a la luz de los principios de progresividad debe estar enfocado a determinar si estas medidas buscan la igualdad sustantiva y no únicamente formal.” (1:27:56 a 1:30:50)

“Y en ese sentido, concluyo que, a mi juicio debe revocarse el acuerdo impugnado, a efectos de que el INE, de manera inmediata emita uno nuevo en donde al menos regrese al modelo de postulaciones que se implementó en la elección de 2021, y adopten las acciones afirmativas necesarias para esos mismos grupos que fueron beneficiarios de las mismas en la elección de 2021, observando el principio de progresividad y no regresión de los derechos humanos.

Es decir, debe garantizar los mínimos que garantizó en el proceso electoral federal pasado.

Esto tanto en términos, digamos, descriptivos o cuantitativos, como en las condiciones en las que se postulan para garantizar el acceso de esos grupos al ejercicio de la representación.

El Tribunal Electoral ha tenido, entre una de sus aportaciones a la vida política del país, que ha cambiado el rostro de la democracia representativa a lo largo de una década, se ha alcanzado la paridad total y también, a partir de las elecciones de 2018 hacia acá se ha avanzado en una democracia inclusiva de personas indígenas, así como de otros grupos minoritarios y discriminados históricamente.” (1:32:56 a 1:34:31)

Tras las intervenciones de las cuatro Magistraturas, el Magistrado ponente emitió un posicionamiento en donde propuso hacer suyas las observaciones y posturas

expuestas por la mayoría, para proceder a la elaboración del engrose correspondiente.

En síntesis, expresó:

“Accedería a realizar un engrose en ese sentido, que pudiéramos generar la reviviscencia de la norma anterior, creo que con un componente adicional y es el que me propone la Magistrada Otálora, tratándose de distritos indígenas y la nueva distritación, ordenando al INE que verifique el criterio de densidad poblacional que tenemos para la construcción de mayoría relativa, de los ajustes que sean necesarios, pero partiendo de la base de lo que ya tenemos en el acuerdo anterior del INE; una base mínima que tiene que otorgársele a este grupo en situación de vulnerabilidad.

Sin duda alguna creo que todos estamos en la misma frecuencia y de esta manera seguimos construyendo para que se tenga la certeza por lo menos de otorgarles esta participación política y democrática a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Entonces, estaría yo construyendo en ese sentido los consensos necesarios para generar la posibilidad que ustedes aprueben en un engrose, esta reviviscencia de la norma anterior, con el ajuste o el componente que nos propone la Magistrada Otálora. Esto por lo que atañe a la Cámara de las Diputaciones.

Tratándose de la Cámara de Senadores creo que es el primer ejercicio que realiza el Instituto Nacional Electoral, han participado los partidos políticos en ese sentido, tienen nota de cómo se construyó por parte del INE que habla de que para los pueblos y naciones mexicanas deben tenerse cinco espacios, para la afrodescendencia un espacio, para discapacitados un espacio, para la diversidad sexual otro espacio y para migrantes uno más.

Creo que fue o representa un avance en ese sentido ya trabajar en la senaduría en la incorporación de la igualdad sustantiva.

Si ustedes me permiten, y aquí hay duda, de si el espacio debe ser mayoría relativa o en representación proporcional, por lo que he escuchado, pues ordenarle al Instituto Nacional Electoral con la participación de quienes también tienen que cumplir con esta obligación, que determine lo conducente.

Y en ese sentido sería la propuesta de realizar ajustes en engrose.” (1:38:26 a 1:40:37)

Luego de la participación del Magistrado, intervine de nueva cuenta, para acotar:

“Únicamente precisar que, en el tema de consulta, que abordé, lo que yo sugiero es que, obviamente, no hay tiempo ya para que se lleve a cabo, sino ordenarle al INE para un siguiente proceso electoral, como finalmente el criterio que ya establecimos para Hidalgo, y que hemos establecido en algunos casos de OPLE’s al momento de establecer acciones afirmativas; es decir, vincularlo para el proceso que se llevará a cabo en 2027.

Y en cuanto a la elección intermedia.

En cuanto a, en efecto, candidaturas indígenas, me parece que la regla que ya habíamos establecido del 60, población, del 60 por ciento indígena, es ya un Distrito indígena y, por ende, esto nos lleva a 25.

Y únicamente dejar muy en claro que el sistema de franjas quedaría total y completamente revocado”. (1:42:43 a 1:43:57)

Enseguida, el Magistrado instructor señaló:



*“Sí, estaría conforme con esta propuesta, Magistrada Otálora.
Y nada más en la inteligencia de que creo que tendríamos que revivir la norma anterior, como se ha sugerido o como ya se ha indicado, por quienes me han antecedido en el uso de la palabra.*

Y sólo señalaríamos, para el cumplimiento por parte del Instituto Nacional Electoral, que verifique de acuerdo a esa distritación nueva que, incluso fue motivo de enjuiciamiento por nuestra parte, que verifique pues, el criterio de densidad poblacional y determine lo conducente en relación con la posibilidad de incrementar los Distritos indígenas.

Porque no tenemos los elementos, creo, en este momento, para poder tomar una definición en cuanto a qué Distritos pudieran crecer o no conforme al factor de densidad poblacional.” (1:44:08 a 1:44:57)

El Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, entre otras cosas, destacó:

“Perdón, yo agradezco de verdad la buena voluntad del ponente. Me parece que este caso se vuelve otra vez histórico por varias razones. Primero, porque se evidencia que la agenda de igualdad que se está imponiendo desde las autoridades jurisdiccionales, particularmente desde esta Sala Superior a los partidos políticos es contundente, es clara y no hay marcha atrás.” (1:46:44 a 1:47:05)

Luego, el Magistrado presidente acotó:

*“Y si no, nada más para tener claridad sobre qué es lo que vamos a votar.
Sería ordenar la reviviscencia del modelo de acciones afirmativas implementado en el proceso electoral federal 2020-2021, actualizando lo relativo a la distritación de aquellos distritos, valga la redundancia, de con el 60 por ciento de población indígena.*

En el caso de ordenar el análisis respecto de la eficacia de estas acciones afirmativas, se daría continuidad a lo que ya se había ordenado previamente y se incorporaría el análisis respecto de la Cámara de Senadores y Senadoras más, entiendo, el análisis respecto del ejercicio de la representación de quienes fueron electos vía, las personas electas vía acciones afirmativas.

En el caso de la consulta, para el caso concreto ya de alguna manera no queda inoperante, pero para las próximas elecciones se ordenará al INE que lleve a cabo la consulta para, en este caso se controvierte sobre personas con alguna discapacidad, pero se genera que las consultas que se tenga que llevar a cabo en caso de ser necesarias.

Y en relación con las obligaciones relacionadas con el registro de las personas deudoras alimentarias, que haga efectiva esa obligación el Instituto Nacional Electoral, haciendo referencia a la legislación en las entidades y, digamos, que implemente esa obligatoriedad.

Y en relación con el modelo para la Cámara de Senadoras y Senadores, estaríamos confirmando lo que aprobó el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo que está siendo revisado, entiendo que aceptó la propuesta de la Magistrada Otálora que se precise si se trata, por qué principio se trataría la postulación.” (1:49:03 a 1:51:40)

El Magistrado instructor pidió la palabra para destacar:

“En senadurías nada más quisiera aclarar que por lo que hace a migrantes ahí sí especifica el Instituto Nacional Electoral que se trata de representación

proporcional. Tratándose de los otros grupos en situación de vulnerabilidad no aclara la decisión administrativa en dónde impactarán.

Entonces, nada más para que el efecto sería, sí modificar también, pero para que se precise en dónde se impactará, insisto, con la participación ya de los partidos políticos en el seno del pleno del Consejo General del INE.

Esa sería la propuesta nada más para aclarar este último aspecto.” (1:51:48 a 1:52:24)

Con estas conclusiones fue que se determinó aprobar por unanimidad la sentencia que revocaría el acuerdo INE/CG527/2023. Sin embargo, al momento de conocer los términos en que finalmente quedaría elaborada la sentencia de mérito, advertí que este Tribunal Electoral optó por interpretar los alcances de los acuerdos tomados en la sesión pública de resolución, de un modo que no garantizó una visión progresista de las acciones afirmativas con respecto a los pisos mínimos alcanzados en procesos electorales anteriores y, además, implicó modificaciones que reformaban en perjuicio los pocos avances que tenía el acuerdo controvertido, particularmente por cuanto hacer al número de fórmulas que se destinarían en cada una de las acciones afirmativas, así como a la cantidad de grupos en situación de vulnerabilidad beneficiados.

De ahí que haya tomado la decisión de emitir el presente voto, a fin de explicar puntualmente de qué manera la visión que transmití en el Pleno garantizaba un mejor tratamiento y mayores beneficios en pro de estos grupos históricamente discriminados e invisibilizados y, desde luego, de la democracia. Para evitar repeticiones, expondré únicamente mi visión respecto del modelo de acciones afirmativas que propuse y que considero debió implementarse en este proceso electoral.

B. Diputaciones indígenas de RP

B.1. Contexto

En el acuerdo controvertido se dispuso que para esta acción afirmativa se destinarían un total de **doce fórmulas** de candidaturas indígenas, las cuales deberían ser postuladas a partir de un denominado “sistema de franjas”, en el que las listas de representación proporcional que registren los partidos se subdividirían siguiendo un patrón de 3-3-4, hasta alcanzar el total de sus cuarenta espacios. Lo que se ejemplifica gráficamente de la siguiente manera:

Franja	Lugares Lista	Circunscripción				
		Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta



Franja	Lugares Lista	Circunscripción				
		Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
1	1					
	2					
	3					
2	4					
	5					
	6					
3	7					
	8					
	9					
	10					
4	11					
	12					
	13					
5	14					
	15					
	16					
6	17					
	18					
	19					
	20					
7	21					
	22					
	23					
8	24					
	25					
	26					
9	27					
	28					
	29					
	30					
10	31					
	32					
	33					
11	34					
	35					
	36					
12	37					
	38					
	39					
	40					

De acuerdo con el INE, las doce fórmulas de diputaciones de esta acción afirmativa debían distribuirse en cada una de estas franjas en orden decreciente. Es decir, en la primera franja (lugares 1, 2 y 3) se debía postular a la primera fórmula, en la segunda franja (lugares 4, 5 y 6) a la siguiente, y así sucesivamente, siguiendo el patrón 3-3-4.

Finalmente, existía la previsión de que en caso de que algún PPN no registrara las cuarenta fórmulas que correspondían a alguna de sus listas de RP, se debían realizar los ajustes correspondientes para garantizar la postulación de estas doce fórmulas.

Esta determinación fue **revocada** en la sentencia de esta Sala Superior, bajo el entendido de que dicho sistema implicaba una regresión respecto al modelo utilizado en procesos electorales anteriores.

Por ejemplo, en el 2021 el sistema empleado por el INE para esta acción afirmativa contemplaba la postulación de nueve fórmulas, que debían posicionarse dentro de los

diez primeros lugares de cada lista de RP. Sin embargo, como componente adicional, el Instituto dispuso que la distribución de estas doce fórmulas entre las cinco circunscripciones debía atender a un criterio de densidad poblacional indígena.

Esto es, más lugares en las circunscripciones con mayor cantidad de personas indígenas, respecto a las que tiene una menor densidad poblacional. A saber¹¹⁰:

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.

Por lo que, en la sentencia finalmente aprobada por esta Sala Superior, se determinó como efecto de la revocación del acuerdo controvertido la “reviviscencia” de las acciones afirmativas empleadas en el proceso electoral federal 2020-2021. Esto es, la postulación de nueve fórmulas de candidaturas de RP para personas indígenas, distribuidas en las cinco circunscripciones a razón de 1 en la primera, 1 en la segunda, 4 en la tercera, 2 en la cuarta y 1 en la quinta. Y, finalmente, que estas postulaciones mínimas debían de posicionarse dentro de los primeros diez lugares de cada lista de RP.

B.2. Razones de mi disenso

A mi juicio, el efecto ordenado en la sentencia de este Tribunal se traduce en una violación al principio de no reformar a peor (en latín, *non reformatio in peius*), figura jurídica a través de la cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de sus facultades de revisión.

¹¹⁰ Acuerdo INE/CG572/2020.



En efecto, el acuerdo controvertido, más allá de que la forma en que se pretendía instrumentalizar la acción afirmativa no fuera más beneficiosa que el modelo operado en 2021 sí representó (en términos cuantitativos) un aspecto de mejora con relación al último proceso electoral.

Y es que las fórmulas de candidaturas indígenas que destinó el Instituto para esta acción afirmativa en específico se habían visto aumentadas en un 33% con respecto a su última aplicación, pues pasaron de ser nueve a un total de doce.

Este aspecto, a mi juicio, representaba una mejoría en la acción afirmativa que no podía retrotraerse por lo que no se encontraba inmersa en la controversia que debía de resolver este Tribunal Electoral, consistente en determinar si el nuevo sistema de franjas que propuso implementar el INE era o no, en términos operativos, una violación al principio de progresividad y no regresión en materia de Derechos Humanos.

Asimismo, de la lectura de las demandas, tampoco es posible sustraer algún principio de agravio o argumento concreto que buscara controvertir el incremento de fórmulas de representación proporcional que debían destinarse a esta acción afirmativa. Al no haber sido controvertido, no era dable que esta Sala Superior procediera a modificarlo y mucho menos hacerlo en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, la propuesta que presenté ante el Pleno en la sesión pública de resolución –y en la que, desde mi perspectiva, habría alcanzado un acompañamiento mayoritario, consistía en devolver a esta acción afirmativa el modelo de operación empleado en 2021, pero únicamente por lo que hace a sus reglas de instrumentalización. Entendiéndolas como aquellas que mandatan a los partidos políticos la forma en que deberán de llevar a cabo el registro de estas fórmulas a efecto de garantizar un mínimo de competitividad y eficacia para la acción afirmativa prevista.

No obstante, el Magistrado Instructor y las demás magistraturas que lo acompañaron realizaron una lectura diversa a este posicionamiento, determinando que los efectos de la decisión adoptada en el Pleno fue única y exclusivamente retrotraer todos los extremos de la acción afirmativa de 2021, para ser replicada, lisa y llanamente, en este proceso electoral 2023-2024. Es decir, sin modulación y, mucho menos, adaptabilidad a las circunstancias más benéficas que habría representado el incremento de fórmulas de representación proporcional reservadas para esta acción afirmativa indígena

aplicando un principio de mayor beneficio a favor de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Por lo anterior, deseo explicar que el modelo de acción afirmativa que, a mi juicio, debió habersele ordenado implementar al INE consistía en:

- i. **Revocar** el acuerdo controvertido respecto a la implementación del “sistema de franjas” para la postulación de candidaturas indígenas para diputaciones por el principio de representación proporcional.
- ii. **Ordenar** al INE que emita una nueva determinación en la que, respetando las doce fórmulas reservadas para esta acción afirmativa, instrumentalice las reglas operativas empleadas en el proceso electoral federal 2020-2021. A saber: que las doce fórmulas de diputaciones deberán postularse dentro de los primeros diez lugares de cada lista de RP que presenten los PPN; y que el Instituto deba determinar, de manera clara y específica, la forma en que se habrán de distribuir estas doce fórmulas entre las cinco circunscripciones electorales, de manera proporcional al criterio de densidad poblacional indígena de cada una de estas demarcaciones.

C. Vulneración al principio de progresividad de las Diputaciones de MR y RP de los grupos de las personas de la diversidad sexual (sic), afromexicanas, en situación de pobreza, discapacitadas (sic) y mexicanas residentes en el extranjero

C.1. Contexto

Sobre este punto, tenemos que el INE había determinado la aplicación de diversas reglas operativas para estos grupos en situación de vulnerabilidad, a partir de si las postulaciones tenían que realizarse bajo el principio de MR o RP.

C.1.1. Acción afirmativa para candidaturas por el principio de MR

En la acción afirmativa para estos otros grupos sociales en el caso de diputaciones de MR, el Instituto determinó que debían destinarse un total de doce fórmulas para que se postularan a partir de un criterio por bloques de competitividad: alta, media y baja.

Con esa acción afirmativa se encontrarían beneficiadas las personas con discapacidad, afromexicanas, de las disidencias sexuales y de género, así como



personas en situación de pobreza. Para cada uno de estos grupos se debía destinar, **al menos**, una fórmula de candidaturas.

El proyecto que originalmente fue sometido a nuestra consideración proponía confirmar dicha acción afirmativa, a partir de una interpretación de las reglas de postulación que había previsto el INE. De tal forma que, de acuerdo con el ponente, la postulación de las doce fórmulas tenía que distribuirse equitativamente entre cada uno de estos cuatro grupos, e integrándolos en cada bloque de competitividad de manera homogénea. Lo que daría como resultado la postulación de tres candidaturas para cada uno de ellos, distribuidos en cada uno de los tres bloques de competitividad. Lo que gráficamente se visualizaría así:

COMPETITIVIDAD	GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD				TOTAL
	Discapacidad	Afromexicana	LGBT	Pobreza	
Alta	1	1	1	1	4
Media	1	1	1	1	4
Baja	1	1	1	1	4
TOTAL	3	3	3	3	12

Ahora bien, en la resolución que finalmente fue aprobada, se determina revocar lisa y llanamente toda la acción afirmativa prevista por el INE (incluidas las doce fórmulas que debían de postularse), y en su lugar se ordena al Instituto la reviviscencia de las acciones afirmativas empleadas en el proceso electoral federal 2020-2021. Incluido, por supuesto, el número de fórmulas que a cada grupo en situación de vulnerabilidad se le había destinado, y contemplando únicamente a los grupos expresamente beneficiados en aquellos comicios.

C.1.2. Acción afirmativa para candidaturas por el principio de RP

Sobre este segundo principio de postulación, el Instituto habría previsto reglas diversas a las contempladas para las fórmulas de MR. En esta acción afirmativa se contemplaba la postulación de ocho fórmulas, distribuidas en beneficio de cinco grupos en situación de vulnerabilidad: **a)** personas con discapacidad; **b)** personas afromexicanas; **c)** personas de las disidencias sexuales y de género; **d)** personas en situación de pobreza; y **e)** personas mexicanas residentes en el extranjero.

Sobre el mecanismo de operación, se volvía a retomar un “sistema de franjas”, aunque empleando un patrón diverso de división, a razón de 5-5-5, a efecto de que las cuarenta

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

posiciones de cada lista de RP quedasen divididas en ocho franjas. Lo que gráficamente se visualizaría:

Franja	Lugar de lista	CIRCUNSCRIPCIÓN				
		Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
1	1					
	2					
	3					
	4					
	5					
2	6					
	7					
	8					
	9					
	10					
3	11					
	12					
	13					
	14					
	15					
4	16					
	17					
	18					
	19					
	20					
5	21					
	22					
	23					
	24					
	25					
6	26					
	27					
	28					
	29					
	30					
7	31					
	32					
	33					
	34					
	35					
8	36					
	37					
	38					
	39					
	40					

De tal suerte que la obligación de los PPN sería postular una de ocho fórmulas en cada uno de los lugares que corresponde a cada franja. De forma que la primera de estas candidaturas deba posicionarse entre los primeros cinco lugares de alguna de las cinco



listas de RP, la segunda candidatura entre los lugares seis a diez, la tercera candidatura entre los lugares once a quine, y así sucesivamente hasta completar las ocho franjas.

Con la única previsión de que, si un partido no integraba alguna de sus listas con las cuarenta posiciones disponibles tendría que hacer los ajustes necesarios para garantizar la postulación de las ocho fórmulas.

Ahora bien, en la resolución que esta Sala Superior finalmente aprobó, se determinó **revocar** lisa y llanamente la acción afirmativa en su totalidad, ordenando la reinstalación de las acciones afirmativas empleadas en el proceso electoral federal 2020-2021, incluyendo el número de fórmulas que ahí se hayan determinado para cada grupo en situación de vulnerabilidad, y contemplado únicamente a los grupos que en dicho proceso fueron destinatarios de la acción afirmativa.

C.2. Razones de mi disenso

Desde mi perspectiva, la solución implementada por esta Sala Superior, al igual que en el caso de las candidaturas indígenas, es carente de toda progresividad, en tanto que nos retrotrae a un escenario con tres años de antigüedad.

Y es que la forma en que se pretendió atajar el problema sobre los modelos de operación de las acciones afirmativas por parte del INE se llevó a cabo sin interpretar con el mayor beneficio a estos grupos históricamente discriminados.

Por ejemplo, con la decisión adoptada en la sentencia de este colegiado, se eliminó la acción afirmativa para las personas en situación de pobreza, sin aportar un solo elemento de estudio que permita dar claridad de si dicho colectivo puede o no ser sujeto destinatario de una acción afirmativa para obtener representatividad en la Cámara de Diputaciones.

Ya que de manera anacrónica decidimos revivir acciones afirmativas, sin contemplar siquiera si la inclusión de un nuevo grupo social era o no una medida adecuada y progresiva. Además, dejamos en estado de incertidumbre tanto a partidos como al propio Instituto, respecto a si esa acción afirmativa puede o no ser intentada en un proceso electoral futuro, en tanto que esta Sala Superior prefirió ignorar el estudio de los conceptos de agravio que combatían esta inclusión.

Lo anterior es de la mayor relevancia para la instrumentación de acciones afirmativas, en tanto que su previsión puede representar una auténtica esperanza para aquellos grupos que han sido sistemáticamente excluidos de la vida pública y política de México. Como si su voz, ideas, cuerpos y objetivos no tuvieran un valor intrínseco que merezca ser escuchado o tomado en consideración.

En ese sentido, la reviviscencia lisa y llana de todas las acciones afirmativas implementadas por el INE en el pasado proceso electoral, nos hace perder de vista que para las personas en situación de pobreza se había contemplado, aun con la visión más restrictiva del acuerdo controvertido, una postulación mínima de dos fórmulas. Una por cada uno de los principios electivos (MR y RP). De tal suerte que su eliminación oficiosa representa una regresividad que no está siendo debidamente justificada por este órgano jurisdiccional.

Así pues, considero que lo jurídicamente procedente en el análisis de los motivos de disenso que se plantearon en cada una de estas acciones afirmativas de MR y RP, era revocar el acuerdo controvertido, únicamente por lo que hace a sus reglas de operación. Debiéndose mantener un número mínimo de postulaciones para cada grupo en cada uno de estos principios electivos, y en caso de no alcanzar con ello el piso alcanzado en procesos electorales anteriores, debía de incrementarse el número de fórmulas faltantes.

Con esta propuesta de análisis, considero que los efectos de la revocación debieron ser:

Primero. Se revoca el acuerdo controvertido en lo concerniente a las reglas operativas para las acciones afirmativas contempladas para los diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

Segundo. En el caso de las acciones afirmativas contempladas para diputaciones por el principio de MR, en observancia al principio de *no reformatio in peius*, se deberán mantener las doce fórmulas contempladas por el INE en su acuerdo controvertido, aplicando como regla de operación que las mismas habrán de asignarse de manera equitativa entre los cuatro grupos destinatarios de dicha acción, distribuyéndolas de manera homogénea en los tres niveles de competitividad señalados por el propio Instituto. A saber:



COMPETITIVIDAD	GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD				TOTAL
	Discapacidad	Afromexicana	LGBT	Pobreza	
Alta	1	1	1	1	4
Media	1	1	1	1	4
Baja	1	1	1	1	4
TOTAL	3	3	3	3	12

Tercero. Considerando que la acción afirmativa contemplada para las personas con discapacidad por el principio de MR prevé un número inferior de fórmulas a las previstas en el proceso electoral federal 2020-2021, se deberá ordenar al INE integrar las tres fórmulas faltantes, distribuyéndolas entre los tres bloques de competitividad correspondientes. Por lo que la acción afirmativa para estos cuatro grupos habrá de integrarse de la siguiente manera:

COMPETITIVIDAD	GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD				TOTAL
	Discapacidad	Afromexicana	LGBT	Pobreza	
Alta	2	1	1	1	5
Media	2	1	1	1	5
Baja	2	1	1	1	5
TOTAL	6	3	3	3	15

Cuarto. Los PPN conservan la facultad de destinar un mayor número de fórmulas para cualquiera de estos grupos en situación de vulnerabilidad a los contemplados en el presente fallo; así como de destinar su postulación en bloques de competitividad más altos a los que están obligados a observar.

Quinto. En el caso de las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad por el principio de RP, deberán reinstalarse las reglas operativas empleadas por el INE en el proceso electoral federal 2020-2021. Para tal efecto, el INE deberá contemplar en esta acción afirmativa la postulación mínima de ocho fórmulas, las cuales habrán de distribuirse entre los cuatro grupos en situación de vulnerabilidad: **a)** dos fórmulas para personas con discapacidad; **b)** dos fórmulas para personas afromexicanas; **c)** dos fórmulas para personas integrantes de las disidencias sexuales y de género; y **d)** dos fórmulas para personas en situación de pobreza. La postulación de estas ocho fórmulas deberá realizarse dentro de los diez primeros lugares de cualquiera de las listas de RP que registren los PPN.

Sexto. Para el caso de las personas mexicanas residentes en el extranjero, atendiendo a que el acuerdo controvertido implicó violación al principio de progresividad y no regresión, se deberá reinstalar a dicho grupo en la acción afirmativa empleada en el

proceso electoral federal 2020-2021. Esto es: **i)** se deberán postular un mínimo de cinco fórmulas para personas mexicanas residentes en el extranjero; **ii)** su postulación deberá realizarse a razón de una por cada circunscripción electoral federal; y **iii)** las fórmulas que postulen los PPN habrán de ubicarse dentro de los primeros diez lugares de cada lista de RP que registren.

Séptimo. Los PPN conservan la facultad de destinar un mayor número de fórmulas para cualquiera de estos grupos en situación de vulnerabilidad a los contemplados en el presente fallo.

D. Acción afirmativa en la elección de senadurías

D.1. Contexto

Finalmente, me referiré al tema de las acciones afirmativas para el Senado de la República. En el acuerdo impugnado, el INE dispuso que para esta acción afirmativa se contemplarían nueve fórmulas de candidaturas, las cuales se distribuirían entre cinco grupos: **a)** 5 para personas indígenas; **b)** 1 para personas con discapacidad; **c)** 1 para personas afroamericanas; **d)** 1 para personas de las disidencias sexuales y de género; y **e)** 1 para personas mexicanas residentes en el extranjero.

De estas nueve fórmulas, únicamente la prevista para personas mexicanas residentes en el extranjero estaría obligatoriamente contemplada para ser postulada por el principio de RP. Mientras que, en las ocho fórmulas restantes, era decisión de cada PPN determinar el principio por el que las postularían.

En el caso de que alguna o varias fórmulas fueran postuladas por el principio de MR, tendrían que iniciar su distribución siguiendo el criterio de los bloques de competitividad, empezando por el más alto. Pero, en caso de que las fórmulas fueran postuladas por el principio de RP, se emplearía nuevamente un sistema de franjas, siguiéndose un patrón de 5-5-5 para subdividir las posiciones que integran la Lista Nacional. Igualmente, la asignación empezaría por la franja de competitividad más alta, siguiendo un patrón descendiente.

En el proyecto de resolución originalmente circulado, se proponía confirmar dicha acción afirmativa, en el entendido de que al ser la primera vez que se disponen este tipo de medidas para el Senado de la República, su implementación, por sí misma, era ya benéfica en los términos dispuestos por el INE.



Durante la discusión manifesté mi desacuerdo con la propuesta, en tanto que esa acción generaba incertidumbre que impedía conocer con precisión la forma en que la misma podría beneficiar a uno o a otro grupo. Máxime que, en el caso de las postulaciones de RP, el “sistema de franjas” nuevamente ocasionaba que solo las dos primeras (léase, las que ocupaban las posiciones 1 a la 5, y de la 6 a la 10) pudieran tener posibilidades reales de garantizar un acceso. Aunado a que el patrón en que se ordenaba la división de la Lista Nacional pasaba por alto que con ello se dejaba una séptima franja con solo dos lugares de postulación (el 31 y 32).

A esta postura se sumó una mayoría de magistraturas, por lo que se determinó que lo jurídicamente procedente era revocar el acuerdo impugnado, a efecto de ordenarle al INE que volviera a determinar con nítida claridad las reglas de su postulación.

En la sentencia se determinó *“d. Para el caso de senadurías, se deberá incluir una acción afirmativa en la que se garanticen 9 espacios: cinco para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y 4 para personas afroamericanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero. Además, se deberá precisar el principio bajo el cual cada partido político o coalición deberá postular estas fórmulas, con excepción de las personas mexicanas residentes en el extranjero, las cuales solo podrán ser postuladas bajo el principio de representación proporcional.”*

D.2. Razones de mi disenso

Si bien acompaño que lo resuelto por el Pleno de esta Sala durante su sesión fue la revocación del acuerdo controvertido, considero que los efectos debieron ser más precisos respecto de la ineficacia del sistema de franjas. Ello, con el fin de dotar de claridad y operatividad a este conjunto de acciones afirmativas.

Por ejemplo, se dejó de analizar que el propio Instituto, al momento de discutir y aprobar este acuerdo en el Consejo General, había subido una primera propuesta en la que se contemplaba una determinación específica para el caso de las candidaturas indígenas. En donde se mandataba a los PPN a que postularan, cuando menos, tres fórmulas de candidaturas indígenas por el principio de MR, siguiendo el criterio de los bloques de competitividad, y las otras dos fórmulas restantes se debían de postular por el principio de RP. Criterio que, a mi juicio, pudo haber sido ordenado desde esta

Sala Superior, a fin de dotar de un mínimo de certeza a este grupo en situación de vulnerabilidad.

Por lo que hace al resto de fórmulas que integran esta acción afirmativa, considero que si bien es correcto que sea el INE quien determine en qué tipo de principio habrán de postularse cada una de ellas, también estimo que debió ordenársele al INE no retomara el “sistema de franjas” dada su ineffectividad. Ello, para mayor claridad.

De ahí la razón de mi disenso en este rubro.

E. Revisión de las medidas afirmativas después de su implementación.

En lo relativo a la verificación de las medidas afirmativas, si bien comparto la instrucción dada al INE para realizar un estudio en torno a su efectividad, considero que debió preverse que ese análisis se tomara en consideración los resultados obtenidos en los procesos electorales federales en los que se han implementado (2018, 2021 y 2024) con el fin de verificar la idoneidad de su regulación y las áreas de oportunidad en su implementación con el objeto de que se logre mayor participación de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad que habían quedado excluidos de los órganos de decisión y por ende, de la discusión sobre la implementación de políticas públicas con las que se viera implicado su grupo. Es decir, el enfoque del estudio debía ser el de revisar la eficacia (en el más amplio sentido de la palabra) para incorporar a esos grupos y para que ejercieran sus cargos a fin de contar con mayores elementos para las futuras definiciones de las acciones afirmativas.

Asimismo, planteo que este estudio no se restringiera a verificar la efectividad de las medidas en cuanto puertas de acceso al cargo, sino que observara cómo es que las personas que por estas vías acceden a puestos legislativos enfrentan barreras estructurales o reticencias en el desempeño de su cargo.

F. Conclusiones

Finalmente, quisiera hacer hincapié en que la modulación, actualización y progresividad de las acciones afirmativas que planteó en el presente voto nos habría permitido no solo avanzar en la consolidación de este Tribunal como garante de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, sino generar mayores



oportunidades de acceso a cargos legislativos a todo este conjunto de cuerpos, experiencias, vivencias y anhelos a nuestros máximos órganos de representación.

A diferencia de la sentencia que revive lisa y llanamente un andamiaje de acciones afirmativas con antigüedad de tres años y que solo garantiza la postulación de cincuenta asientos en la Cámara de Diputados, con esta propuesta se habrían conseguido sesenta y cinco fórmulas de postulaciones, treinta y siete bajo el principio de mayoría relativa y veinticinco más por el de la representación proporcional. Además, se sumarían las nueve fórmulas que para este proceso se contemplaron para el Senado de la República, como se ilustra a continuación:

	DIPUTACIONES			SENADO		
	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
Indígenas	25	12	37	3	2	5
LGBT	3	2	5	0	1	1
Discapacidad	6	3	9	0	1	10
Afromexicana	3	2	5	0	1	1
Pobreza	3	1	4	N/A	N/A	N/A
Migrantes	0	5	5	0	1	1
TOTAL	37	25	65	3	6	9

Lo anterior, sin haber eliminado la posibilidad de que participaran personas del grupo que integra a las personas en situación de pobreza y sin que alguno de los demás grupos beneficiarios de las acciones afirmativas haya retrocedido en los espacios ganados en procesos electorales previos. Por el contrario, maximizando sus probabilidades de éxito para poder integrar cualquiera de estos dos órganos legislativos federales.

Como referí en la sesión pública, las acciones afirmativas son un mecanismo indispensable para que las voces y las causas de todas las personas sean tomadas en cuenta.

Por ello, la resolución de estos casos amerita, invariablemente, una mirada desde el principio de progresividad y de la garantía de la representación política de aquellas personas que han estado históricamente excluidas del debate público. Las acciones afirmativas son uno de los mecanismos que existen para abrir las puertas de los

SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS

órganos electos para que las personas en situación de vulnerabilidad se integren en calidad de representantes populares, por ello, en este Tribunal Electoral estamos llamadas y llamados a continuar la consolidación de ese modelo, sin permitir que se den pasos hacia atrás.

Por estas razones y a partir de los argumentos vertidos a lo largo de este documento, es que decidí emitir el presente **voto concurrente**.

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.