TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO[1]

EXPEDIENTE: SUP-JDC-656/2021

ACTORES: JESSICA VEGA ORTEGA Y OTROS[2]

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL[3]

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

COLABORÓ: MARISELA LÓPEZ ZALDÍVAR

Ciudad de México, a cinco de mayo de dos mil veintiuno[4].

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[5] determina de **confirmar** el acuerdo INE/CG337/2021, en lo que fue materia de impugnación.

A N T E C E D E N T E S

1. Inicio del proceso electoral federal. El siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General dio inicio al proceso electoral federal 2020-2021 en el que se renovará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2. Emisión de la convocatoria a los procesos internos para la selección de candidaturas de MORENA y aprobación de éstas. El veintitrés de diciembre de dos mil veinte, el Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político emitió la convocatoria a los procesos internos para la selección de

[1] En lo subsecuente juicio para la ciudadanía.
[2] En adelante la parte actora o promovente.
[3] En lo sucesivo Consejo General o INE.
[4] Todas las fechas corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.
[5] En lo subsecuente Sala Superior o TEPJF.

candidaturas a diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional. Dicha convocatoria fue objeto de varios ajustes en distintas fechas[6].

En la demanda se aduce que el veintinueve de marzo, la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA publicó en sus estrados la relación de solicitudes de registro aprobadas del proceso de selección de candidaturas para diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional para el proceso electoral 2020-2021.

3. Registro de candidaturas de diputaciones federales (INE/CG337/2021). En la sesión especial celebrada el tres de abril y concluida el cuatro siguiente, el Consejo General del INE, en ejercicio de la facultad supletoria, efectuó el registro de candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por ambos principios, presentadas por los partidos políticos Nacionales y Coaliciones con registro vigente.

El partido político MORENA registró una candidata propietaria a diputada federal por el principio de representación proporcional, en la quinta circunscripción, en la posición número siete, por acción afirmativa indígena.

El acuerdo indicado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de quince de abril.

4. Juicio de la ciudadanía. El diecinueve de abril, los actores presentaron ante el INE demanda en contra del acuerdo anterior.

5. Recepción, turno y radicación. Recibida la demanda y las constancias atinentes remitidas por la autoridad responsable, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-656/2021**, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien radicó

[6] El último ajuste de dio con relación a la publicación de la relación de registros aprobados, lo que se determinó que se haría el veintinueve de marzo, fecha en la que la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA daría a conocer las candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

dicho medio de impugnación y formuló un requerimiento a la autoridad responsable, la cual lo desahogó en su oportunidad.

6. Escisión. Mediante acuerdo plenario de veinticinco de abril, la Sala Superior determinó escindir la materia del presente juicio de la ciudadanía, para que **a)** este órgano jurisdiccional conociera de la impugnación relativa a la supuesta duda de que el INE hubiera verificado los vínculos comunitarios de todas las candidaturas registradas por acción afirmativa indígena en el acuerdo impugnado, destacándose el caso de la quinta circunscripción por el principio de representación proporcional[7], y **b)** la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA, conociera de lo relativo al cuestionamiento sobre la calidad de persona indígena de Reyna Celeste Ascencio Ortega como candidata propietaria a diputada federal por RP.

7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora proveyó la admisión y cierre de instrucción.

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación porque se trata de un juicio promovido por ciudadanas y ciudadanos indígenas de la quinta circunscripción, en contra de un acuerdo del Consejo General del INE.

Acuerdo controvertido que se encuentra relacionado con la duda de la parte promovente de que dicha autoridad administrativa hubiera analizado los vínculos comunitarios de todas las candidaturas registradas, enfocándose primordialmente a las registradas vía representación proporcional en la circunscripción citada[8].

[7] En adelante RP.
[8] Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 184, 186, fracción III, inciso c), 189, fracción I, inciso e) y 199, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020[9] en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta; en ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia, conforme lo siguiente:

1. Forma. En el escrito de demanda se precisó la autoridad responsable, el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firmas autógrafas.

2. Oportunidad. La demanda se presentó oportunamente toda vez que el acuerdo impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril, y la demanda fue presentada el diecinueve siguiente, esto es dentro del plazo legal que establece la Ley de Medios.

3. Legitimación e interés legítimo. Se cumplen ambos requisitos dado que la parte actora, indica que son ciudadanas y ciudadanos indígenas de la quinta circunscripción, aduciendo que el INE omitió verificar el vínculo comunitario en las candidaturas, destacando en específico las correspondientes a las registradas por RP en esa circunscripción.

---

de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, incisos f) y g), 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (Ley de Medios).

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

Ambos requisitos se cumplen atendiendo a la esencia de las jurisprudencias 27/2011[10] y 9/2015[11], las cuales establecen que la legitimación activa se debe analizar de manera flexible por las particularidades que revisten las comunidades o pueblos indígenas y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, así como que se debe permitir a una persona que combata una posible afectación a los derechos del grupo en situación de vulnerabilidad al que pertenece, ya que eso hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación [12].

4. Definitividad. Se satisface este requisito ya que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa al juicio federal promovido.

CUARTA. Cuestión previa.

1. Síntesis del acto impugnado

- El Consejo General del INE tomó en cuenta diversos acuerdos, cumplimientos de sentencias y lineamientos refiriéndolos en el acuerdo controvertido respecto a las acciones afirmativas indígenas. Entre dichas sentencias las emitidas en el SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 y acumulados.
- Consideró que en la última de las sentencias citadas se ordenó modificar el acuerdo INE/CG18/2021 y acumulados, relativo a los cambios a los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante el diverso INE/CG572/2020, para efectos de diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este procedimiento electoral federal y **dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la**

[10] De rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.
[11] 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. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.
[12] Similares consideraciones se emitieron en el SUP-JDC-84/2019.

acción afirmativa por la que participa. Lo cual se cumplimentó con el acuerdo INE/CG/160/2021.

- Citó que conforme a lo establecido en el artículo 238 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación al punto tercero de los criterios aplicables, la autoridad responsable enlistó los requisitos establecido para las solicitudes de registro de las candidaturas, entre los cuales resaltó que debía acompañarse entre otras, por constancias que acreditaran la autoadscripción indígena[13], carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precisara que la persona acredite su autoadscripción como indígena, afromexicana, de la diversidad sexual, persona con discapacidad, y/o persona migrante o residente en el extranjero, en su caso, de acuerdo **con el formato aprobado por la autoridad administrativa electoral, en la que además debería indicar, si es su deseo, solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que se hiciera o no pública la acción afirmativa por la que participa.**
- **Respecto a la acción afirmativa indígena** indicó que de conformidad con lo establecido en el punto décimo séptimo de los criterios aplicables, en relación con lo ordenado en la sentencia emitida en el SUP-RAP-121/2020 y lo aprobado en el acuerdo INE/CG18/2021, para el caso de diputaciones por el principio de MR, los partidos políticos o coaliciones deben postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriben como indígenas en veintiún Distritos Electorales Federales con población indígena de las cuales once deben ser mujeres[14], precisando también lo relativo a lo de coaliciones parciales o flexibles.

Para el caso de las diputaciones federales por RP se indicó que los partidos políticos debieron presentar fórmulas integradas por personas que se auto adscriban como indígena en las circunscripciones electorales como se menciona 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

La autoridad responsable recalcó que para acreditar el requisito de la adscripción calificada indígena establecido en el artículo 2° constitucional fue necesario que los partidos políticos nacionales o coaliciones presentaran las constancias que acreditan la existencia del vínculo efectivo de la persona que se postula con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

Para ello, los institutos políticos debieron acompañar a la solicitud de registro, las constancias que permitieron verificar que las personas candidatas son originarias o descendientes de la comunidad, que hayan prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, hayan participado en reuniones de trabajo para mejorar o resolver conflictos en las instituciones o hayan sido representantes de alguna comunidad o asociación indígena.

Asimismo, indicó que remitió a los partidos políticos y coaliciones la lista de

[13] Página 18 del acuerdo impugnado.
[14] Página 46 y 47 del acuerdo impugnado, en el que también se identifican los 21 distritos indígenas.

distritos indígenas ordenada de menor a mayor votación conforme a los resultados obtenidos en el proceso electoral federal 207-2018 a efecto de que cada bloque observara el cumplimiento al principio de paridad de género en las candidaturas por ambos principios, en cumplimiento al punto décimo séptimo del acuerdo de criterios para el registro de candidaturas.

En el acuerdo, se dio cuenta del número de postulaciones de personas indígenas por MR identificando distritos, género, bloques y porcentajes, y en el caso de las candidaturas de RP, se precisó circunscripción, partido y género.

Por lo que hace a MORENA, se señaló que la postulación en la tercera circunscripción no cumplía con el principio de paridad por lo que debería realizar el ajuste correspondiente; asimismo en cuanto al Partido Redes Sociales Progresistas, la postulación de candidaturas indígenas por el principio de MR no se ajustaba a lo establecido en los Criterios aplicables en cuanto a la paridad de género, por lo que el partido debería rectificar sus solicitudes de registro para postular 10 hombres y 10 mujeres en los Distritos indígenas.

En el caso del Distrito 07 de Oaxaca, se indicó que el partido presentó su solicitud de registro ante el Consejo Distrital, de manera extemporánea, razón por la que dicho órgano colegiado la tuvo por no presentada. Sin embargo, dado que el registro de 21 fórmulas de candidaturas indígenas es de obligado cumplimiento a fin de garantizar la representación de los pueblos y comunidades indígenas en la integración de la Cámara de Diputados, el Consejo General del INE le requirió a dicho partido a efecto de que dentro del plazo de 48 horas contado a partir de la aprobación del Acuerdo exhibiera ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos[15] la solicitud de registro de una fórmula de personas indígenas, conforme a lo establecido en los criterios aplicables, misma que para alcanzar el número mínimo de 11 mujeres indígenas, deberían corresponder a ese género.

En cuanto al Partido Fuerza por México, la postulación de candidaturas indígenas por el principio de RP no se ajustó a lo establecido en los criterios aplicables en razón de que únicamente postuló 5 personas indígenas por dicho principio, motivo por el cual se le requirió para que dentro del plazo de 48 horas contado a partir de la aprobación del Acuerdo exhibiera ante la DEPPP la solicitud de registro de una fórmula más de personas indígenas en cada una de las circunscripciones primera, segunda, cuarta y quinta, las cuales deberán cumplir invariablemente con lo establecido en los criterios aplicables.

Precisó que según lo establecido en los criterios aplicables, las Vocalías Ejecutivas de las juntas distritales realizaron diligencias para corroborar la autenticidad de los documentos presentados como anexo a la solicitud de registro, mediante **entrevista con la autoridad emisora**, de la cual se **levantó acta** misma que fue remitida a la DEPPP para su análisis. Como establece el mismo Punto de Acuerdo, tales **documentos tenían que**

[15] En adelante DEPPP.

presentarse en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa.

Posteriormente, **se efectuó una relación del análisis de las actas referidas[16],** testando en el cuadro correspondiente, el partido, la entidad, el distrito o circunscripción (MR o RP), número de lista[17], y si se trataba de la candidatura propietaria o la suplente, resaltando únicamente el documento que se presentó para acreditar el vínculo comunitario, el resultado de la diligencia, y sí se acreditaba o no dicho vínculo, o si éste encontraba pendiente de verificar o de entregar.

En ese marco, el Consejo General del INE indicó que el resultado de las actas mencionadas arrojó dos supuestos que debían ser considerados:

a) **Algunas diligencias no pudieron llevarse a cabo por diversas circunstancias ajenas a este Instituto.** En este supuesto, **este requisito debería corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente en cuanto las circunstancias lo permitan**. En caso de no acreditarse el vínculo efectivo con la comunidad indígena, se procedería a la cancelación del registro de la persona candidata y se otorgará al partido político o coalición un plazo de cuarenta y ocho horas para rectificar la solicitud de registro y presentar una nueva postulación que corresponda al mismo género y acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en los criterios aplicables.
b) **De algunas actas se desprende que no se acredita el vínculo efectivo de la persona postulada con la comunidad indígena que se refiere en las constancias presentadas o bien la autoridad desconoció la emisión de las mismas.** En ese caso, el partido o coalición contaría con un plazo de cuarenta y ocho horas, contado a partir de la aprobación del acuerdo, para rectificar su solicitud de registro y presentar una nueva postulación correspondiente al mismo género y respecto de la cual se acredite su vínculo efectivo con la comunidad indígena que pretende representar.

   Se indicó que vencidas las cuarenta y ocho horas el Consejo General sesionaría para otorgar el registro de candidaturas a los partidos o coaliciones que hubieran cumplido con el requerimiento o, en su caso, para sancionar con una amonestación pública al partido político o coalición que hubiera sido requerido conforme a lo previsto en el párrafo anterior, y que no hubiera realizado la sustitución correspondiente. En ese mismo acto le requeriría de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección que corresponda.

   Vencido este último plazo de 24 horas, el Consejo General sesionaría nuevamente, ya sea para otorgar el registro de las candidaturas a quienes hayan cumplido con el requerimiento o, en su caso, para sancionar con la negativa del registro de las candidaturas

[16] De la página 41 a la 114 del acuerdo impugnado.
[17] Se identifican estos rubos en virtud del comparativo entre el acuerdo controvertido publicado en el DOF el quince de abril, y el contenido en el disco certificado pro la autoridad responsable y remitido a la Sala Superior, debiéndose indicar que el contenido respecto a los rubros de documento, resultado y acreditación es el mismo entre ambos documentos.

correspondientes, al partido político nacional o coalición que reincida, de conformidad con los artículos 232, párrafo 4 in fine y 235, párrafo 2 de la LGIPE, en relación con el punto vigésimo tercero de los Criterios aplicables.

Finalmente en el **punto de acuerdo SEXTO determinó registrar supletoriamente las fórmulas de candidatas y candidatos a Diputadas y Diputados por el principio de RP** para las elecciones federales del año 2021 presentadas por los partidos políticos nacionales, insertando la relación de fórmulas, en la que se identifica número de lista, circunscripción, nombre de la candidatura propietaria y suplente, así como su género.

2. Síntesis de los agravios

Cuestionamientos sobre supuesta omisión del INE de verificación de vínculos comunitarios

- **Duda fundada sobre si el INE cumplió con su obligación de verificar todos los vínculos comunitarios**, dado que en el acuerdo impugnado no menciona **nada sobre la autoadscripción calificada que era parte de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas** de la cuota indígena, sino que solamente hace una relación de los documentos que fueron presentados de manera general por los partidos políticos para cubrir el requisito respecto de las candidaturas registradas.
- Aduce la parte actora, que en el acuerdo se argumenta que las vocalías ejecutivas de las juntas distritales realizaron diligencias para corroborar la autenticidad de los documentos presentados como anexos a la solicitud de registro, mediante entrevista con la autoridad emisora, de la cual se levantó acta.
- Con el análisis de la documentación correspondiente para acreditar la autoadscripción calificada el INE de manera general realizó el análisis de la misma, lo cual, a juicio de la parte actora, no es adecuado ni conforma la aplicación de la acción afirmativa indígena, porque como se puede apreciar de las tablas que se contienen en el acuerdo controvertido, **en ninguna de ellas se refiere a qué candidata o candidato corresponde la documentación.**
- Además el Consejo General del INE dijo que las diligencias arrojaron dos supuestos, el caso de diligencias que no pudieron llevarse a cabo y que el requisito debería corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o asignación, y el supuesto de que no se acreditaba el vínculo con la constancia presentada o se desconoció por la autoridad respectiva su emisión. Sin embargo, para la parte promovente, **en ninguno de esos supuestos es claro qué candidaturas, partido o coalición fue quién los registro.**
- En ese tenor, aducen que existe por parte del Consejo General del INE, vulneración al principio de certeza y falta de fundamentación y motivación por no verificar la existencia de vínculo comunitario de todas las candidaturas, **sobre todo las candidaturas de la quinta circunscripción**,

máxime que el INE tiene la facultad de requerir documentos o aclaraciones a los partidos políticos y negar el registro al no existir tal vinculo.

- Existe vulneración a los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas de México, derivado de esa omisión, máxime que el derecho de participación política es colectivo, aunque se ejerza a través de una persona, que será aquella que resulte idónea se requiere la existencia de un vínculo, dado que de otra forma cualquier persona sin el mínimo conocimiento sobre las instituciones tradicionales o sus necesidades podría ser registrada dentro de alguno de los espacios reservados para personas indígenas.

Tales agravios serán estudiados unos por separado y otros en su conjunto sin que ello cause alguna lesión a la parte promovente, toda vez que lo importante es que todos los disensos sean estudiados[18].

QUINTA. Estudio de fondo.

Decisión. Se **confirma** el acuerdo impugnado al resultar infundados los agravios de la parte actora.

1. Explicación jurídica.

México es un país de composición pluricultural, una nación en la cual una de cada 5 personas se autoadscribe como perteneciente a pueblos o comunidades originarias[19]. En consecuencia, es indispensable que nuestras instituciones políticas, particularmente el Congreso de la Unión, también sean representativas de la diversidad cultural y poblacional; por ello, entre la ciudadanía que participa y obtiene estos cargos políticos de representación popular, también deben incluirse integrantes que se autoadscriban como indígenas.

Las acciones afirmativas son una **medida compensatoria que busca un diseño democrático del sistema político, permitiendo la inclusión y el reconocimiento de un grupo históricamente invisibilizado**. De esta manera, tales acciones no deben ser entendidas como un sistema de cuotas impuestas a los partidos, por el contrario, tales instituciones, al ser de

[18] Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

[19] INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto)”, 5 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

interés público, también deben compartir el objetivo de restituir la representatividad política a través de dichas acciones.

Las acciones afirmativas deben entenderse como un mecanismo para garantizar el derecho humano a la igualdad[20], por lo que resulta pertinente que su análisis se realice no sólo a partir del artículo 41 de la Constitución general, y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, sino también de los artículos 1° y 2° constitucional y los estándares convencionales.[21]

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona. Por su parte, la no discriminación junto con la igualdad son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos[22].

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

En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que sobre el principio de igualdad ante la ley,[23] descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional, y es un principio

[20] Véase Jurisprudencia 11/2015 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.
[21] La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 1° establece que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
[22] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°14: Igualdad y No Discriminación, p.p. 4 y 5.
[23] Igual protección ante la ley y no discriminación pertenecen al ius cogens

fundamental que permea a todo ordenamiento jurídico[24], y desde luego los marcos estatutarios y reglamentarios de los partidos políticos.

En cuanto al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, en el artículo 2° de la Constitución Federal, se reconoce la composición pluricultural de nuestro país, al estar integrado por pueblos indígenas, que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, asimismo, se reconoce la conciencia de su identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Asimismo, en ese artículo, se reconoce y garantiza reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación para elegir de acuerdo con sus normas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho de votar y ser votados o votadas en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para que hayan sido las personas electas o designadas.

El reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas también se encuentra previsto en diversos tratados internacionales, como lo son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas.

En los cuales se prevé la responsabilidad de los gobiernos de adoptar medidas para salvaguardar a sus integrantes, sus instituciones, y su cultura, entre otras, además que las colectividades indígenas deben tener protección ante la violación de sus derechos, así como poder acceder a la

[24] En cuanto a que el principio de igualdad y no discriminación se encuentran en el dominio del ius cogens, la Corte Interamericana hace referencia a los casos Yatama vs Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; Caso Comunidad Indígena Xákmok vs Paraguay, sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie Con. 214; Caso Átala Riffo y niñas vs. Chile, sentencia de 24 de febrero de 201, Serie C. No. 239; entre otros.
.

justicia, incluso con la facilitación, en su caso, de intérpretes u otros medios eficaces.

Ello en la medida de que tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas,[25] se establece que los Estados debe proteger la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

Asimismo, se prevé que las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y **pública**,[26] así como ejercer sus derechos sin discriminación alguna.

Asimismo, la Carta Democrática Interamericana[27] precisa que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Al respecto, esta Sala Superior ha señalado que los principios de igualdad y no discriminación, deben de permear en todos los actos que realicen los institutos políticos, y de manera reforzada en todas aquellas actuaciones

[25] artículos 1, 2, 3 y 4,
[26] Derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.
[27] Artículo 9.

decisorias en cuanto a selección de candidaturas[28], lo cual incluye los procesos internos en lo que participan personas indígenas.

Lo anterior en clave armónica con los diversos 1°, 2°, 14, 16, 35, fracción II, 41, Base I, de la Constitución Federal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y s), de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, al ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia[29], el Estado Mexicano se comprometió a adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos[30].

Asimismo, se comprometió a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de su sociedad a fin de atenderlas necesidades especiales legítimas de cada sector de la población[31].

Por ello, las acciones afirmativas, han adquirido una dimensión de obligación convencional para el Estado Mexicano. Para el caso concreto, garantizar la representatividad indígena, así como reflejar su cosmovisión dentro del sistema político y legal, implican efectivamente una obligación convencional.

Al respecto, Recomendación general Nº XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas exhorta a los Estados Parte[32], entre otras cuestiones, a garantizar que los miembros de los pueblos indígenas gocen

---

[28] SUP-REC-214/2018.
[29] Ratificada por México en noviembre de 2019.
[30] Artículo 5.
[31] Artículo 9.
[32] Ratificada por México el 20 de septiembre de 1975, año en el cual también entró en vigor y se publicó en el DOF.

de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública[33].

Asimismo, la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su reporte de Autonomía y Autogobierno[34], recomienda a los Estados, entre otras cuestiones, a *establecer de manera conjunta unos mecanismos mutuamente convenidos y formalizados que favorezcan el diálogo intercultural permanente entre los Estados y los pueblos indígenas*[35].

Finalmente, hay que destacar también el Informe[36] que rindió el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, respecto de la evaluación de México en el Examen Periódico Universal, en el marco de la 40º Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante el cual nuestro país recibió diversas recomendaciones relacionadas con los derechos de las personas indígenas, en el campo de la no discriminación[37] y de acceso a cargos públicos[38].

Ahora bien, es importante tener presente, que esta Sala Superior mediante sentencia dictada en el **SUP-RAP-726/2017 y acumulados**, determinó modificar un acuerdo del Consejo General del INE relativo al proceso electoral 2017-2018, entre otras cuestiones, para que en la etapa de registro de candidaturas, tratándose de los supuestos de la acción afirmativa indígena[39], **los partidos políticos adjuntaran a la solicitud respectiva**,

---

[33] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU. 51º período de sesiones (1997) *Recomendación general Nº XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas*. Párr. 4, b.
[34] Asamblea General de las Naciones Unidas. Septuagésimo cuarto período de sesiones. Tema 69 a) de la lista preliminar. Derechos de los pueblos indígenas. A/74/149. 17 de junio de 2019.
[35] *Ídem.* Párr. 81, d.
[36] Consejo de Derechos Humanos. 40º período de sesiones. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México.* A/HRC/40/8. 27 de diciembre de 2018.
[37] Véase recomendación de Colombia, párr. 132.32
[38] Véase recomendación de Egipto, párr. 132.238
[39] En cumplimiento a ello el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG160/2021 determinando que la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la DEPPP, deberá llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral federal, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a ese órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión de dicho proceso electoral a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes

las constancias o actuaciones con las que las personas que aspiran a una candidatura acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen.

Se indicó que la efectividad de la acción afirmativa, también debía pasar por el **establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima**, entendiendo por ésta, que personas no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida, al reclamar para sí derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, constitucional y convencionalmente, solamente corresponden a dichas comunidades, pues de lo contrario, se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico.

Por tanto, se consideró que era necesario acreditar una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre **basada en elementos objetivos**, **a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada** y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigidas, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que **las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.**

Así, se determinó que la autoadscripción calificada, debía ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello, entre los cuales debe corroborarse la existencia de un vínculo efectivo entre alguna comunidad o pueblo indígena y la persona que se adscribe como su integrante.

Dicho vínculo efectivo, puede tener lugar, a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano o ciudadana indígena que pretenda postularse por los partidos políticos, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, deberá acreditar por los partidos políticos al momento del registro, con las constancias que, de manera **ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa**, se apuntan enseguida:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulada.
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado
- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Lo anterior a fin de **garantizar que en dichas circunscripciones se votarán efectivamente por candidaturas indígenas, garantizando que las personas electas representarán los intereses reales de los grupos** en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Lo anterior, generó la emisión de la tesis relevante IV/2019, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA[40].

Así, en el proceso electoral anterior, se orientaron reglas que permiten que las personas indígenas accedan a ciertos cargos de elección popular, a partir de la implementación de acciones afirmativas, a partir de la acreditación de una autoadscripción calificada.

Desde el proceso electoral pasado, este órgano jurisdiccional determinó que **tanto las autoridades y los actores políticos tienen el deber de vigilar que los escaños reservados sean ocupados realmente por personas indígenas** que tengan vínculos con las comunidades indígenas

[40] Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 33 y 34.

a las que pretenden representar, para que pueda materializarse la acción afirmativa de crear distritos indígenas[41].

Lo anterior, en el entendido de que **la autoadscripción calificada es una condición personal inherente, en tanto que define una relación de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada**, que resulta exigible a quienes aspiren a ocupar alguno de los escaños reservados.

En ese tenor, al ser en primer lugar, los partidos políticos quienes contribuyen a la integración de los órganos de representación política, y hacen posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público[42], en ese contexto, deben garantizar la participación pluricultural en términos del artículo 2° constitucional, por lo que **no son meros tramitadores de las solicitudes de registro de candidaturas, sino que tienen obligaciones inherentes con los derechos de igualdad y no discriminación respecto a sus procedimientos de selección y registro de éstas, en respeto de la pluriculturalidad y las acciones afirmativas correspondientes.**

Incluso, esta Sala Superior ha señalado que los principios de igualdad y no discriminación, deben de permear en todos los actos que realicen los institutos políticos, y de manera reforzada en todas aquellas actuaciones decisorias en cuanto a selección de candidaturas[43], lo cual incluye los procesos internos en lo que participan personas indígenas.

Lo anterior en clave armónica con los diversos 1°, 2°, 14, 16, 35, fracción II, 41, Base I, de la Constitución Federal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y s) de la Ley General de Partidos Políticos.

Independientemente que la obligación de ajustarse a la legalidad es en primer lugar de la persona que presenta la constancia bajo protesta de decir

---

[41] SUP-REC-876/2018.
[42] Artículo 41 de la Constitución general.
[43] SUP-REC-214/2018.

verdad y del partido político de conducirse también con perspectiva intercultural en la selección y solicitud de registro de sus candidaturas, ello no quiere decir que el INE no pueda ejercer facultades de comprobación de la autenticidad de los documentos presentados como elementos objetivos que fueron remitidos para comprobar la autoadscripción calificada, sobre todo considerando que los destinatarios de los efectos de una acción afirmativa debidamente implementada son los pueblos y comunidades indígenas, y la sociedad en su conjunto.

Cabe indicar, que en el caso del **proceso electoral 2017-2018** el INE analizó en el impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas[44]. Se aludió que en los distritos indígenas, los partidos políticos debieron acreditar el vínculo que tienen las candidatas y candidatos en su comunidad. Algunas candidaturas optaron por remitir más de un documento. La DEPPP constató este hecho y en el Acuerdo INE/CG299/2018, se expuso que los partidos políticos cumplieron con las disposiciones respectivas.

Dicha Dirección Ejecutiva determinó como criterios para corroborar la veracidad de las constancias que éstas indicaran nombre de la o el candidato, que tuvieran sello original de la institución; la firma que corresponda con el registro; así como que se tratara de documentos originales, no aceptando fotocopias. De acuerdo con la información proporcionada, en el estudio se indica que se capacitó al personal para que al momento de recibir las constancias se corroborarán dichos elementos, y la base de datos proporcionada por el INE para la jornada electoral de dicho proceso electoral, refirió que se presentaron 81 personas aspirantes a cargos propietarios y suplentes[45].

Para el análisis de la documentación presentada por las candidaturas, el INE realizó una clasificación en tres rubros: 1) constancias expedidas por instituciones reconocidas como parte de los sistemas normativos indígenas (tomando en referencia el catálogo general de los Municipios de Oaxaca);

[44] Libro que se presentó el pasado veinticinco de febrero.
[45] Página 217 del estudio respectivo. No es un número par ya que el Distrito 5 de Chiapas, el propietario renunció a la candidatura y no fue sustituido por la coalición Todos por México.

2) documentos de instituciones externas a dichos sistemas, y 3) constancias expedidas por autoridades del Ayuntamiento, porque si bien estás pueden ser parte de los sistemas normativos, sobre todo en los municipios de Oaxaca, se alude que no se contaba con información sobre el resto de los estados -13 distritos electorales-, por lo que se colocó en una categoría distinta.

De la revisión de cada documento, se identificó que las instituciones que son reconocidas como parte de los sistemas normativos indígenas y que expidieron algún tipo de documentos para acreditar la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas son: Asamblea Comunitaria, Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, Juez Rural Municipal, Mayordomía, y Agencia de Policía.

Entre las instituciones externas se encontraron Asociaciones Civiles, Sociedades Productivas, Confederaciones, Sociedades Cooperativas, una emisora de radio, y una escuela primaria. Sobre las autoridades de Ayuntamientos, que de igual forma expidieron constancias se encuentran: Presidencias Municipales, Secretarías Municipales, Sindicatura, Delegación Municipal, Juez Auxiliar, una Dirección, y un Centro Cultural.

Otro hallazgo que se refiere en el estudio fue que en esa época no todas las candidatas y candidatos presentaron documentos que indicarán a qué comunidad indígena pertenecían, si se hablaba alguna lengua indígena, y las acciones concretas que realizaban dentro de la comunidad o cuál era el vínculo con estas, por lo que, en ese proceso electoral fue sumamente complicado determinar si las personas en efecto eran o no parte de una comunidad indígena.

Para el proceso electoral federal en curso, el INE emitió los criterios para el registro de candidaturas[46], entre los cuales se dispone que:

- La solicitud de registro de candidaturas debe acompañarse entre otras cuestiones, con una carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precise que la persona acredita su adscripción como indígena,

[46] Cuya versión íntegra se ordenó publicar por el INE en términos del acuerdo INE/CG160/2021, en cumplimiento a lo ordenado en el SUP-RAP-121/2020, el cual, entre otras cuestiones, incorporó lo referente a la protección de datos respectiva.

afromexicana, de la diversidad sexual, persona con discapacidad, y/o persona migrante o residente en el extranjero, en su caso, de acuerdo con el formato, en el que además deberá señalar si es su deseo, solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que se haga o no pública la acción afirmativa por la que participa[47].

- La documentación que acredite la adscripción indígena o afromexicana debe presentarse en original[48].

- Para el caso de diputaciones por MR las colaciones deberán postular como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales como población indígena, de las cuales 11 deben ser mujeres. Para el caso de RP, los partidos políticos nacionales deberán postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas: una fórmula en las circunscripciones primera, segunda y quinta, dos fórmulas en la cuarta circunscripción, y cuatro fórmulas en la tercera circunscripción[49].

- Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretenda postular con las instituciones sociales económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a que pertenece.

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

  -Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.

  -Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que se pretenda ser postulada.

  -Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o

  -Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

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

[47] Criterio tercero.
[48] Criterio séptimo.
[49] Criterio décimo séptimo.

> Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona de que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia haya sido requerida.
>
> Especificando que este requisito deberá corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría **o de asignación** por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente.

2. Caso concreto. Son **infundados** los agravios expresados por la parte actora, relacionados con la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, y vulneración del principio de certeza respecto a la identificación de los supuestos de las diligencias de verificación, y la precisión del nombre de candidaturas y partidos (testados).

Lo anterior, toda vez que como se advierte del acuerdo controvertido, el Consejo General del INE**,** sí se pronunció de manera fundada y motivada, respecto a la autoadscripción calificada como parte del registro de las candidaturas, en específico las postuladas por representación proporcional, ello a partir de los criterios de registros que emitió, atendiendo también a las sentencias dictadas por esta Sala Superior **(SUP-RAP-121/2020 y acumulados** y **SUP-RAP-21/2021 y sus acumulados)**, así como la revisión de cada caso en particular.

Ahora bien, de los criterios de registros de candidaturas se observa que hay una referencia enunciativa más no limitativa de los documentos que en original tenían que presentarse para acreditar, bajo protesta de decir verdad, la autoadscripción calificada, debiéndose identificar la fecha y la firma autógrafa de la autoridad o cualquier otra representación que la emite.

Es importante subrayar, que desde que se creó la figura de la autoadscripción calificada se aludió propiamente a la necesidad de acreditar con documentos contenidos en un listado enunciativo y no limitativo, reconociendo la pluriculturalidad de nuestro país, en el que convergen distintos tipos de autoridades y representación en materia indígena.

Entonces no se trata de simples listados de documentales, sino de

elementos objetivos emitidos por autoridades y representantes en materia indígena[50], las cuales, en este proceso electoral, como medida emitida por la autoridad responsable, se corroboraron en cuanto a su autenticidad con diligencias de verificación practicadas por parte de los órganos desconcentrados del INE, de lo cual se da cuenta en el propio acuerdo impugnado.

Asimismo, debe tomarse en consideración, que la autoadscripción calificada tiene a su favor una **presunción de validez[51]**, que en todo caso debe ser derrotada por quien pretenda desconocerla, debiéndose subrayar que en la presente impugnación tampoco se manifiesta ni se puede desprender por esta autoridad electoral alguna duda sobre la idoneidad de la autoridad tradicional, autoridades agrarias, autoridades de ayuntamientos, representantes, entre otros cargos, que emitieron las constancias respectivas en cada una de las candidaturas, máxime que gozan de dicha presunción.

Al respecto, también se debe observar que si bien, esta Sala Superior tiene el deber de suplir la deficiencia de los agravios que se hagan valer en los medios de impugnación de las y los integrantes de comunidades indígenas, también es cierto que ello no implica suprimir las cargas probatorias que les corresponden, a efecto de que acrediten los extremos fácticos de sus afirmaciones[52].

Ahora bien, en términos del procedimiento establecido por el INE, el cumplimiento de la acción afirmativa indígena se debe revisar no solamente al momento del registro de las candidaturas, sino al momento de verificar la validez de la elección.

Lo cual, es trascendente tomando en cuenta que el propósito de las

---

[50] Sirve de apoyo, la tesis relevante IV/2019de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.
[51] SUP-REC-876/2018 y acumulado.
[52] SUP-JDC-251/2021.

acciones afirmativas, consiste en la promoción de grupos culturalmente diferenciados que además se encuentran, en muchas ocasiones, en una situación histórica de desventaja.

La revisión del adecuado cumplimiento de las acciones afirmativas tiene como función, por una parte, reconocer la diferencia cultural en un país que suscribe el pluralismo como un principio constitucional y, por otra, remover de hecho los obstáculos que impiden la realización de una igualdad real y efectiva, tomando positivamente los criterios sospechosos de diferenciación para evitar que sean utilizados para discriminar[53].

Así, la acción afirmativa se debe verificar en todo momento del proceso electoral, no solo un cumplimiento formal al momento del registro de candidatos sino un cumplimiento real y material al momento de la elección y las personas que ocuparán los cargos de representación.

En ese tenor, se subraya que los criterios de registro de candidaturas[54] establecen que en este proceso electoral federal, también existirá una corroboración previa a la expedición de la constancia de mayoría o **de asignación** por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, debiéndose considerar que la candidatura electoral en su caso puede ser impugnada.

Ahora bien, no asiste la razón a la parte actora en lo atinente a que la autoridad responsable hizo un análisis de manera general de los vínculos comunitarios, porque lo cierto es que, del estudio del acuerdo controvertido, se advierte que se efectuó una verificación particular en cada caso.

Tratándose de las candidaturas por el principio de representación proporcional de la quinta circunscripción, respecto a la cual, la parte actora destacadamente manifiesta su duda, se advierte[55] que la autoridad responsable, verificó caso por caso, a efecto de determinar su procedencia, ello a partir de los siguientes elementos objetivos que presentó cada partido

[53] SUP-REC-876/2018 y acumulado.
[54] Criterio Décimo séptimo.
[55] En términos del acto impugnado que se remitió a esta autoridad jurisdiccional.

político[56]:

- **Constancia emitida por autoridades tradicionales de la comunidad de Uranden Michoacán.** Resultado de la diligencia se reconoce la autenticidad del documento, donde se acredita la ascendencia purépecha de la persona, así como su trabajo activo para el bien de la comunidad[57]. **Acredita. Sí**

- **Constancia emitida por autoridades tradicionales de la comunidad de Uranden Michoacán.** Resultado de la diligencia, se reconoce la autenticidad del documento, donde se acredita la ascendencia Purépecha de la persona, así como su trabajo activo para el bien de la comunidad[58]**. Acredita.**

- **Constancia del presidente de la Junta Auxiliar de Santa María Xonacatepec,** donde se señala que la ciudadana se ha abocado al desarrollo de la comunidad indígena y promotora de la conservación de las raíces indígenas. Resultado de la diligencia el presidente de la junta auxiliar de Santa María Xonacatepec, ratificó que la constancia fue emitida por el abogado de dicha junta y que la firma plasmada en el documento es de él. **Acredita Sí[59].**

- **Constancia de la líder de comunidad indígena de San Felipe del Progreso**, quien agregó que el ciudadano ha apoyado la gestión de obras y servicios para las comunidades Resultado de la diligencia, la líder reconoce haber suscrito los documentos hace constar que el ciudadano ha realizado trabajos de la mano a favor de la comunidad, y que gracias a su gestión han logrado avances importantes. **Acredita Sí[60].**

- **Constancia Jefe Supremo Indígena del Valle de Toluca y Autoridades Tradicionales del Consejo Otomía de San Cristóbal Huichotitlán**. Originaria y habitante de la lengua otomí ñatho. Documentos firmados por el Jefe Supremo Indígena, reconoce firma y sello de la constancia. **Acredita Sí[61].**

- **Constancia del Jefe Supremo Indígena del Valle de Toluca y autoridades tradicionales del Consejo Otomía de San Cristóbal Huicholitlán originaria y hablante de la lengua otomí ñatho.** Resultado de la diligencia, documentos firmados por el Jefe Supremo Indígena, reconoce firma y sello de la constancia. **Acredita Sí[62].**

- **Constancia como representante indígena del Municipio de Almoloya de Juárez.** No sé pudo constatar autenticidad, el secretario del ayuntamiento no fue localizado; sin embargo, el ciudadano exhibió el

[56] Constancias que también se encuentran referidas en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de quince de marzo.
[57] Página 54, última fila, propietario.
[58] Página 55, primera fila, suplente.
[59] Página 57, cuarta fila, suplente.
[60] Página 57, quinta fila, propietario.
[61] Página 61, primera fila, propietario.
[62] Página 61, segunda fila, propietario.

documento original expedido a su favor, con firmas autógrafas en donde se ratifica que es originario a la cultura indígena. **Acredita Sí[63].**

- **Constancia de la comunidad indígena Mazahua.** Resultado de la diligencia reconoce el documento y la firma como suya, y se ostenta como representante indígena mazahua. **Acredita Sí[64].**

- **Constancia de origen indígena, expedida por el Juez del Juzgado indígena de Cuetzalan, Puebla.** Resultado de la diligencia manifiesta que el documento es válido y autentico, y que el solicitante es parte de la comunidad indígena. **Acredita Sí[65].**

- **Reconocimiento y agradecimiento, expedido por el Jefe Supremo Maya de San Mateo Almoloya, Estado de México.** Resultado de la diligencia, no reconoce la firma plasmada en el documento, niega haber expedido el mismo, y manifiesta que no conoce al solicitante. **Acredita No[66].**

- **Constancia de procedencia indígena emitida por el Ayuntamiento Municipal de San Felipe Orizatlán.** Resultado de la diligencia, el Secretario General Municipal acredita la constancia de radicación y procedencia indígena, donde menciona que el ciudadano es originario del municipio de San Felipe Orizatlán. **Acredita Sí[67].**

- **Constancia de radicación emitida por la delegación Municipal de Huitzitzilingo, Guerrero.** Resultado de la diligencia, el Delegado Municipal acredita que el documento presentado detalla que el ciudadano es nacido y vecino de la localidad y que siempre ha mostrado una conducta de cooperación y beneficio de la comunidad. **Acredita Sí[68].**

- **Constancia emitida por el Jefe de tenencia de la comunidad indígena de San Isidro Labrador, Los Reyes, Michoacán de Ocampo.** Resultado de la diligencia, reconoce la emisión y firma plasmada en el documento por el que manifestó que conoce y reconoce a la ciudadana como una mujer indígena originaria y residente de su comunidad indígena, señalando que es descendiente de padres indígenas que colabora constantemente de manera activa en actividades sociales, culturales y políticas comprometidas en beneficio de la comunidad[69] **Acredita Sí.**

- **Constancia emitida por el Jefe de Tenencia de los Reyes de Salgado Michoacán.** Resultado de la diligencia, reconoce la emisión y firma plasmada en el documento por el que manifestó que tiene ascendencia purépecha y que trabaja de manera activa en actividades costumbres y tradiciones de la localidad. **Acredita Sí[70].**

- **Copia de constancia de identidad indígena de origen y participación activa.** Resultado de la diligencia, **pendiente, Acredita No**[71].

---

[63] Página 65, primer cuadro, segunda fila, propietario.
[64] Página 65, primer cuadro, tercera fila, propietario.
[65] Página 69, última fila, propietario.
[66] Página 70, primer cuadro, primera fila, suplente.
[67] Página 78, primer cuadro, tercera fila, propietario.
[68] Página 78, primer cuadro, cuarta fila, suplente.
[69] Página 81, primer cuadro, quinta fila, propietario.
[70] Página 81, primer cuadro, sexta fila, propietario.
[71] Página 88, primer cuadro, quinta fila.

- **Copia de constancia de identidad indígena de origen y participación activa.** Resultado de la diligencia, **pendiente, Acredita No**[72].

- **Constancia expedida por el Consejo Indígena Pluricultural Mexicano.** Resultado de la diligencia, la persona que suscribe el documento reconoce la firma y la emisión de este, ya que el ciudadano es originario de la región ancestral de Malinalco, Estado de México. **Acredita Sí**[73].

- **Constancia expedida por el Consejo Indígena Pluricultural Mexicano.** Resultado de la diligencia, la persona que suscribe el documento reconoce la firma y la emisión de éste, ya que el ciudadano es originario de la región ancestral de Malinalco, Estado de México. **Acredita Sí**[74].

Ahora bien, la verificación de las candidaturas de representación proporcional por parte de la autoridad responsable, no se desvirtúa a partir de que no puedan identificarse los nombres de la candidata o candidato registrado, porque ello no significa que se omitió estudiar cada caso en particular.

Además, debe resaltarse que esa medida surgió a partir de que al resolverse por esta Sala Superior el SUP-RAP-21/2021 y sus acumulados, se ordenó al INE **dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa**, en cumplimiento, la autoridad responsable modificó los criterios en ese rubro y el formato respectivo, cuidando en el acto impugnado evitar publicar cualquier referencia que permitiera su identificación externa (partido).

Respecto al agravio relativo a que las diligencias de verificación arrojaron dos supuestos a saber**: a)** diligencias que no pudieron llevarse a cabo y que el requisito debería corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o asignación, y **b)** que no se acreditaba el vínculo con la constancia presentada o se desconoció por la autoridad respectiva su emisión, pero que no queda claro a que candidatura, partido o coalición se refiere, se califica como **ineficaz**, porque como se mencionó existe protección de los

[72] Página 88, primer cuadro, sexta fila, suplente.
[73] Página 95, primer cuadro, primera fila, propietario.
[74] Página 95, primer cuadro, segunda fila, propietario.

datos respectivos, además que de la verificación de los elementos objetivos se observa que se estableció cuáles permitían acreditación o no, y cuáles estaban pendientes.

En el caso específico de la quinta circunscripción, se identifica en dos casos que los elementos presentados no permitían acreditación y estaban pendientes, por lo que la autoridad formuló los requerimientos respectivos a los partidos que postularon dichas candidaturas.

En ese tenor, al resultar infundados e ineficaces los agravios de la parte actora se **confirma** el acto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

Único. Se **confirma** el acuerdo impugnado en los términos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO CONCURRENTE[75] QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO DE LA CIUDADANIA SUP-JDC-656/2021[76]

Introducción

Si bien coincido con el sentido y consideraciones de la sentencia, cuya elaboración correspondió a mi ponencia, y que se aprobó por unanimidad, emito el presente voto concurrente porque considero que la revisión de la autoadscripción calificada en las candidaturas tiene que irse perfeccionando por parte del INE, y mostrar una evolución en cada proceso electoral.

La existencia de las acciones afirmativas no puede reducirse a un mero trámite por parte de los partidos políticos, sino que éstos tienen una obligación ineludible con los pueblos y comunidades indígenas al ser responsables de estar al pendiente de que las constancias con las que pretenden acreditar la autoadscripción correspondan a verdaderos perfiles que tengan una vinculación comunitaria. Así, no basta la sola simpatía, sino que la persona a postular debe tener la calidad de indígena.

En el caso del Instituto Nacional Electoral como se refiere en la sentencia, existió una evaluación de las acciones en materia indígena respecto al proceso electoral 2017-2018, el cual se robusteció con diligencias de verificación de los elementos objetivos presentados por los partidos políticos, realizadas por los órganos desconcentrados y remitidas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; sin embargo, a pesar de que se parte de una presunción de validez de las constancias presentadas, a mi parecer, se tiene que avanzar hacia una revisión cualitativa por parte de la autoridad administrativa electoral, valorando incluso la pertinencia de contar con una estructura más especializada que permita hacer una verdadera evaluación de las constancias que se aporten,

[75] Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.
[76] Colaboraron en su elaboración Maribel Tatiana Reyes Pérez y Marisela López Zaldívar.

incluso, valorar la pertinencia de generar herramientas de apoyo para efectuar dicha revisión, que por cierto se tiene que realizar en periodos muy cortos.

Asimismo, como autoridades judiciales no podemos obviar la existencia de estas necesidades de mejora del sistema, debemos ir generando esquemas de avanzada, como sostiene Roberto Saba en su obra *Más allá de la igualdad formal ante la ley*: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?, los órganos judiciales somos los que debemos en primer término visualizar la afectación del derecho y, en segundo término, pensar los remedios en términos estructurales[77].

De hecho hay que recordar que si desde la sede judicial se generó la figura de la autoadscripción calificada, tenemos un deber de incentivar mejores esquemas de verificación, a fin de evitar fraudes, que implican violencia en contra de quienes integran los pueblos y comunidades originarias, dado que se aprovechan indebidamente de espacios de decisión que por derecho les corresponden y que están ubicados perfectamente.

1. Contexto

México es un país de composición pluricultural, una nación en la cual una de cada 5 personas se autoadscribe como perteneciente a pueblos o comunidades originarias[78]. En consecuencia, es indispensable que nuestras instituciones políticas, particularmente el Congreso de la Unión, también sean representativas de la diversidad cultural y poblacional; por ello, entre la ciudadanía que participa y obtiene estos cargos políticos de representación popular, también deben incluirse integrantes que se autoadscriban como indígenas.

Las acciones afirmativas en favor de las personas integrantes de las comunidades originarias y la figura de la autoadscripción no son una

[77] Roberto Saba, Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016
[78] INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto)”, 5 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

novedad; sino resultado de la convergencia ocurrida entre el derecho electoral y las demandas políticas de las comunidades indígenas, las cuales iniciaron con el levantamiento zapatista del año de 1994, continuaron hasta el 2011 con la inclusión del pluriculturalismo en la constitución federal y el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a autodeterminarse; posteriormente con el reconocimiento de las poblaciones afromexicanas en el 2019.

Conforme a lo anterior, el derecho electoral ha ido modificándose para entender que la justicia necesitaba perspectiva intercultural y además, acompañarla con perspectiva de género. Se empezó a comprender que la justicia en México no puede tener un solo idioma, que las notificaciones y los plazos no pueden operar del mismo modo para quienes viven en contextos dónde resulta difícil contar con medios de comunicación o acceder a donde sí los hay, como suele suceder en el contexto de varias comunidades.

El avance del tiempo ha permitido una apertura jurídica a la transdisciplinariedad y esta apertura permitió que las personas indígenas pudieran reivindicar su sistema normativo como un conjunto de normas con validez al igual que otras normas nacionales.

Gracias a las reformas en derechos humanos, a diversas sentencias emitidas por autoridades jurisdiccionales electorales y a varias jurisprudencias emitidas conforme a ello es que la perspectiva intercultural e interseccional instauró un cambio de paradigma electoral que, si bien no conllevó a modificar las normas, sí logro modificar las obligaciones de las autoridades electorales para que, el entendimiento de la democracia y las dinámicas político-electorales no sólo se realice considerando como horizonte univoco al sistema normativo nacional, federal y estatal; sino que también se integren los sistemas normativos para que así, no se imponga una visión electoral sobre las cosmovisiones de orden social, sino que estas

diversidades de ordenes establezcan los parámetros que nosotros como autoridades debemos respetar en garantía de su derecho al autogobierno.

Sin embargo, aunque la obligación se encuentre asentada, aún no se han creado los mecanismos ni las herramientas para que efectivamente los sistemas normativos en su vertiente electoral sean incluidos como un cuerpo normativo de consulta a partir del que cualquier integrante de la ciudadanía pueda conocer las diversas formas de organización político-electoral que integran nuestra nación pluricultural.

Ahora bien, las acciones afirmativas son una **medida compensatoria que busca un diseño democrático del sistema político, permitiendo la inclusión y el reconocimiento de un grupo históricamente invisibilizado**. De esta manera, tales acciones no deben ser entendidas como un sistema de cuotas impuestas a los partidos, por el contrario, tales instituciones, al ser de interés público, también deben compartir el objetivo de restituir la representatividad política a través de dichas acciones, a grupos que por años han sido invisibilizados y no se les ha permitido acceder a los órganos de toma de decisión.

Las acciones afirmativas en materia indígena en el ámbito electoral deben entenderse como un mecanismo para garantizar el derecho humano a la igualdad[79], por lo que resulta pertinente que su análisis se realice no sólo a partir del artículo 41 de la Constitución general, y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, sino también de los artículos 1° y 2° constitucional y los estándares convencionales[80].

La efectividad de la acción afirmativa, debe pasar por el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima —entendiendo por ésta, que personas no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida, al reclamar para sí derechos de

---

[79] Véase Jurisprudencia 11/2015 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

[80] La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 1° establece que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

los pueblos y comunidades indígenas que, constitucional y convencionalmente, solamente corresponden a dichas comunidades—, pues de lo contrario, se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico.

Por tanto, en materia electoral es necesario acreditar una autoadscripción calificada, basada en elementos objetivos, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en beneficio de las personas a las que va dirigidas, pues con ello se preserva que quien se postule guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.

Actualmente es un reto que las autoridades electorales caminen hacia una verificación realmente cualitativa de los elementos objetivos que se presentan por los partidos políticos.

2. Optimización del sistema de revisión de la autoadscripción calificada

Sin duda la incorporación en las acciones afirmativas del requisito de autoadscripción calificada ha sido un avance en nuestro sistema electoral, incluso dicha figura, se ha retomado en diversos OPLES; y ha pretendido regularse desde el legislativo local, sin embargo por vulneración al derecho de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, ello no ha prosperado al haberse determinado con ese motivo su inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[81].

[81] **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020.** En otros, se declaró la invalidez de los artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Dichos preceptos estaban relacionados con el tema de autoadscripción calificada. Se determina presentar, por ejemplo, constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que

Los avances en la materia han sido significativos, pero tienen que irse perfeccionando a fin de visibilizar y respetar cada sistema normativo como único, que tiene sus propias características, funcionamiento y autoridades, por lo que no puede pretenderse equiparar un sistema con otro; y es necesario optimizar cada vez más los esquemas que permiten a las autoridades electorales advertir malas prácticas, generando herramientas que auxilien a la función electoral.

Cabe advertir que, desde la sede jurisdiccional, en expedientes relacionados con pueblos y comunidades indígenas, con apoyo en algunos de los casos de dictámenes antropológicos, se ha detectado cuál es el sistema normativo, y quiénes son las autoridades tradicionales.

Incluso, se han tenido asuntos en los que se ha observado que en el sistema normativo correspondiente, no existe una asamblea que toma las decisiones como sí la hay en otras comunidades. También se han podido conocer figuras que no se identifican propiamente como autoridades tradicionales[82], o cuáles son las funciones de cada figura[83], incluso se han efectuado pronunciamientos importantes respecto a la representatividad de las comunidades indígenas[84].

---

tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

[82] Por ejemplo, **SUP-REC-395/2019.** En el caso de los Tohono O'odham en Sonora se identificó a partir del dictamen antropológico y otros elementos, que las autoridades tradicionales son vitalicias y son las encargadas de designar a las personas que ocuparán las regidurías. Existe un Consejo Supremo, integrado con las autoridades tradicionales de cada una de las comunidades, resaltando que los Tohono O´odham, a diferencia de lo que ocurre en otras comunidades indígenas, **no se rigen por un órgano denominado "asamblea",** y cuando hacen referencia a este término, es para designar única y exclusivamente a una reunión de personas, no se trata de una instancia de gobierno. Así, se pudo observar que una de las personas relacionadas con la litis no tenía el carácter de autoridad tradicional al ostentar con una **figura inexistente en el sistema normativo.**

[83] **SUP-REC-249/2018.** Se identificó la figura de los principales o personas caracterizadas en Santa María Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca. Del dictamen antropológico emitido por el CIESAS, se desprende que el consejo de principales de la comunidad de Santa María Huamelula, es una institución vigente en el sistema normativo interno y cumple funciones de asesoría a las autoridades de la agencia, está conformado por aproximadamente 30 personas de edad avanzada, que ya han ocupado diversos cargos y se procura que tengan capacidad, sabiduría o liderazgo. Dichas personas se integran a ese cuerpo colegiado tradicional a invitación de la autoridad electa, a quien acompañarán durante su gestión al frente de la agencia municipal, razón por la cual, no existe una lista permanente de caracterizados. Su principal atribución es interna y de acompañamiento de sus autoridades, su función no es de representación de la comunidad pues ello corresponde a otras autoridades tradicionales como la agenta o agente cuya función es dirige y precisamente representar a la comunidad.

[84] Tesis XVIII/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis

Asimismo, han existido asuntos en los que se ha definido que la autoadscripción indígena para efectos de su postulación en las acciones afirmativas no debe ser una mera manifestación, al contrario, constituye una forma de entender la vida, es decir, una cosmovisión.

Lo anterior, solo por citar algunos ejemplos, pero conforme a estos y dada la pluralidad de sistemas normativos, el INE tendría que trabajar en la optimización del sistema de revisión de los elementos objetivos que se presentan para acreditar el vínculo comunitario, sin que ello quite la obligación a cargo de los partidos políticos de actuar conforme a la legalidad, esto es, ellos como vehículo de la ciudadanía para acceder al ejercicio de los cargos públicos les corresponde no cometer acciones fraudulentas en la postulación de candidaturas reservadas a acciones afirmativas, en el caso, específico a favor de indígenas.

En ese sentido, considero que la optimización en la revisión de las constancias con las que se pretende acreditar la auto adscripción calificada permitiría que el propio sistema electoral sea más incluyente al comprender que **la autoadscripción indígena no se agota en temas agrarios, ejidales o comunales; sino que abarca otros contextos que también generan vínculos comunitarios**[85]**,** y resultaría una herramienta útil para vigilar el cumplimiento de las acciones que se han creado en aras de restituir a ese grupo vulnerable los derechos que no se le han permitido ejercer de forma debida.

Así, la pluriculturalidad implica una diversidad de formas de comunidades de diferentes características ya sean urbanas, rurales, agrarias u otras, pero aún falta que esta realidad sea considerada como una situación que encuentra su traducción en supuestos normativos que también funcionan como una herramienta auxiliar en la función electoral.

---

en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 37 y 38.

[85] SUP-REC-876/2018 y acumulado.

Con base en lo anterior, resalto la importancia de que el INE, las autoridades administrativas electorales locales, y los órganos jurisdiccionales vayan adentrándose cada vez más en el conocimiento de los sistemas normativos que son únicos y de los que muy poco se conoce.

En la verificación de los vínculos comunitarios se debe **fortalecer** que los espacios sean reservados para personas indígenas, en su modalidad de acción afirmativa **y no se debe retroceder**, al otorgarse a personas que solo demuestren interés, simpatía o labor en favor de los pueblos y las comunidades indígenas.

Los espacios reservados para personas indígenas deben otorgarse a integrantes de dichas comunidades, así como que las constancias con las que se pretenda acreditar la autoadscripción calificada sean expedidas por las autoridades electas conforme con los sistemas normativos indígenas, y deben valorarse con una perspectiva intercultural, tal como esta Sala Superior se pronunció en el juicio de la ciudadanía 251 de este año.

La profesionalización de las autoridades electorales es necesaria porque constitucionalmente se le reconoce a los pueblos y comunidades originarias su derecho de autonomía y libre determinación respecto a su organización social y cultural; sin embargo, las normatividades que respaldan su composición social se han mantenido como conocimiento local lo cual aporta complejidad a la optimización de las acciones afirmativas establecidas en materia electoral y dificulta la coordinación del pluralismo jurídico que se necesita a partir de la incorporación pluricultural al sistema electoral.

Adicionalmente, **este juicio ciudadano 656 nos muestra que la protección de datos personales es compatible con la corroboración de los vínculos comunitarios**, pero también evidencia la necesidad de asentar en mejor forma la armonización de la pluralidad jurídica, lo cual surgió como un compromiso vinculante para las autoridades electorales a partir del reconocimiento constitucional del pluralismo cultural.

De esta manera, deseo enfatizar que, para refrendar que las normatividades indígenas se interpreten desde la interculturalidad y ya no sólo desde la perspectiva de estructuras diseñadas para sistemas partidistas, entonces **será necesario que en los próximos procesos electorales se optimice lo relativo a la comprobación de la auto adscripción y los vínculos comunitarios, ello, tal vez pareciera excesivo, sin embargo, resulta necesario contar con herramientas que permitan verificar que se cumpla con la finalidad de la implementación de acciones afirmativas, y junto con ello evitar fraudes que desafortunadamente se han presentado.**

Debe existir un conocimiento pleno incluso con las propias sentencias que se emiten por los Tribunales Electorales, soportados en algunas ocasiones por dictámenes antropológicos, así como el trabajo desarrollado por los OPLES, adicionalmente de los convenios de colaboración que el INE pueda tener con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, entre otros.

En ese contexto, a efecto de continuar optimizando el sistema electoral para la verificación de la autoadscripción calificada, con independencia de que en **SUP-RAP-21/2021** se indicó que el INE debe llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, considero que el INE también tiene que ir generando herramientas de apoyo para perfeccionar su análisis, sin que ello signifique vulnerar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, sino que tales herramientas tienen que verse desde la perspectiva de la necesidad de un mejor entendimiento desde la sede electoral de la pluriculturalidad de nuestros país.

Así, el **INE**, como encargado de la función electoral, debe ir analizando la posibilidad de generar una sistematización de sentencias definitivas de tribunales electorales, documentos y criterios de los OPLES relativos a sistemas normativos, que coadyuve como herramienta a que como

autoridad revisora de elementos objetivos pueda tener un mejor conocimiento de tales sistemas, sin que ello signifique que se están invadiendo las facultades del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas[86] porque ambas instituciones tienen un origen y razonabilidad distinta.

Lo anterior, con independencia de que el INE, las autoridades administrativas electorales locales y los órganos jurisdiccionales, así como también los partidos políticos deben tener una constante preparación, así como una mejor comunicación y acercamiento con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para desempeñar de una mejor manera sus obligaciones.

Herramientas como la señalada pueden servir para la mejora en la verificación para el próximo proceso electoral federal, y en pro de que las autoridades electorales tengan y promuevan un mejor conocimiento de dichos sistemas. Ello permite el intercambio de información entre las diversas autoridades electorales que integramos el sistema electoral y que tenemos la obligación común de funcionar desde una perspectiva intercultural.

Constitucionalmente se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas su derecho de autonomía y libre determinación respecto a su organización social y cultural; sin embargo, las normatividades que respaldan su composición social **se han mantenido como conocimiento local** lo cual aporta complejidad a la optimización de las acciones afirmativas establecidas en materia electoral y dificulta la coordinación del pluralismo jurídico que emana a partir de la incorporación pluricultural al sistema electoral.

Por lo cual, herramientas como la apuntada resulta compatible con previos criterios establecidos en esta Sala Superior[87] y con el reconocimiento a la

---

[86] El cual tiene entre sus atribuciones establecer las bases para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que contenga entre otros, un catálogo de pueblos y comunidades indígenas con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos

[87] Véase, por ejemplo, el contenido de la jurisprudencia 19/2018 de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA

identidad y el derecho que tienen las comunidades y pueblos a que se les respete su autonomía y autogobierno porque de dicho sistema o registro no dependerá el reconocimiento a su autogobierno, sino que se trata de generar un compendio de apoyo de lo que en el ámbito electoral existe respecto a las diversas normativas tradicionales, puesto que estas también forman parte del sistema normativo electoral.

A la par, la optimización que sugiero permitiría la difusión del estatus de las configuraciones normativas elegidas e implementadas por los pueblos y comunidades en conjunto con las autoridades a las cuales reconocen de forma legítima con esa calidad.

Asimismo, deben existir trabajos en conjunto entre autoridades electorales y otras instituciones relacionadas con las comunidades originarias, como lo son, enunciativamente, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, entre otras, cuya colaboración podría contribuir a materializar y entender el pluralismo cultural para así refrendar que las normatividades indígenas se interpreten desde la interculturalidad y ya no sólo desde la perspectiva de estructuras diseñadas para sistemas partidistas.

A mi parecer, la herramienta de sistematización podría integrarse de sentencias definitivas que en la materia emitan y se hubieran dictado por este Tribunal Electoral, los Tribunales Electorales locales; a partir de los dictámenes antropológicos en los cuales se hubieran apoyado tales fallos, en su caso, así como los acuerdos que identifican el método de elección por sistemas normativos que hubieran aprobado los OPLES, como cualquier información que, de forma sistematizada, dichos organismos cuenten para

---

ELECTORAL o el expediente SUP-REC-61/2018 en la que se reconoció que la perspectiva intercultural exige reconocer la equivalencia de las cosmovisiones que representan las distintas culturas, lo cual requiere que el problema jurídico se analice atendiendo la diversidad de los usos y costumbres, pues son comunidades indígenas distintas y cada una se rige por su sistema normativo interno y es sujeta de los derechos fundamentales respectivos, entre estos, el relativo al autogobierno. De forma que dicha circunstancia exige que sea indispensable contar con más información del sistema normativo interno de la comunidad indígena en cuestión, así como de los elementos socioculturales que la identifican.

identificar los sistemas normativos en cada una de las entidades federativas.

Asimismo, debe considerarse que no se trata de un registro de personas indígenas , sino que se trataría de una herramienta solamente auxiliar en la función electoral de identificación de sistemas normativos y sus figuras, de ahí que se subraye la colaboración interinstitucional, así como la creación de más esquemas y herramientas para perfeccionar la verificación de la autoadscripción calificada.

Igualmente, tales esquemas y herramientas no deben desconocer que los sistemas normativos internos no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, las y los miembros y autoridades de las comunidades, tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones. En ese tenor, el derecho indígena se caracteriza por la forma particular de conformación, su oralidad y dinamismo[88]; en consecuencia, la sistematización de la información que se vaya teniendo serviría como una base más objetiva de verificación, la cual por las características propias de los sistemas normativos indígenas no sería estática.

Por lo tanto, desde el compromiso que he asumido de velar desde mi posición de jueza constitucional por los derechos de pueblos y comunidades indígenas, y para no invisibilizar la falta de mejoras estructurales, es que con la finalidad de evidenciar la necesidad de optimizar el sistema de verificación de los vínculos comunitarios formuló 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.

[88] SUP-REC-422/2019 y acumulados.