



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-747/2023

PARTE ACTORA: MANUEL SERES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL¹

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: JUAN ANTONIO
GARZA GARCÍA, BENITO TOMÁS
TOLEDO Y HÉCTOR RAFAEL
CORNEJO ARENAS.

COLABORÓ: LUCÍA RAFAELA
MUERZA SIERRA

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el **acuerdo INE/CG625/2023** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Procesos electorales concurrentes 2023-2024.** El siete de

¹ En lo sucesivo CG del INE.

SUP-JDC-747/2023

septiembre del dos mil veintitrés, inició el proceso electoral federal², en el que, además de otros cargos de elección popular, se elegirán a las personas integrantes del Congreso de la Unión.

2. Acuerdo del INE sobre el registro de candidaturas³. En sesión extraordinaria de ocho de septiembre, el CG del INE acordó los criterios para el registro de candidaturas que postulen los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, en el PEF 2023-2024.

3. SUP-JDC-338/2023 Y ACUMULADOS. En contra del acuerdo indicado se presentaron diversos medios de impugnación. El quince de noviembre, esta Sala Superior revocó el acuerdo y, entre otros efectos, vinculó al INE implementar acciones afirmativas para diputaciones y senadurías a favor de personas con discapacidad y otros grupos en situación de desventaja.

4. Acuerdo impugnado (INE/CG625/2023). En cumplimiento, el veinticinco de noviembre, el CG del INE emitió el acuerdo respectivo, a través del cual se establecieron medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con **discapacidad**.

5. Juicio de la ciudadanía. El doce de diciembre, el actor controvertió el citado acuerdo del CG del INE.

6. Turno. Oportunamente, se ordenó integrar el expediente SUP-JDC-747/2023 y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación y elaboración del proyecto correspondiente.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la

² En adelante PEF.

³ INE/CG527/2023



Magistrada Instructora radicó el asunto; asimismo, lo admitió a trámite y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos, porque se controvierte un acuerdo emitido por el CG del INE relacionado con la regulación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas a diputaciones y senadurías, lo que resulta ser competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación que se analiza reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, 79 y 83 de la Ley de Medios, como se razona a continuación.

1. **Forma.** En el escrito de demanda se precisa la autoridad responsable, el acuerdo impugnado, los hechos, los conceptos de agravio y cuenta con firma autógrafa de la parte actora.

2. **Oportunidad.** Se considera oportuna la presentación de la demanda, porque el actor no refiere en qué fecha tuvo conocimiento de la resolución impugnada, por lo que se debe tener como fecha de conocimiento la de la presentación de la demanda⁴.

⁴ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 8/2001, de rubro: CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.

Además, si bien en la resolución controvertida se ordenó la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación⁵, lo cierto es que su publicación en ese medio se realizó el ocho de enero de la presente anualidad, es decir, de forma posterior a la presentación de la demanda, por lo cual, el juicio debe considerarse oportuno.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos, porque el juicio fue promovido por el actor por su propio derecho y en su calidad de persona con discapacidad, alegando violaciones al derecho de participación política y representatividad.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórico y estructuralmente discriminado, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de estos.⁶

4. Definitividad. Este requisito se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé ningún otro medio de impugnación que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

TERCERO. Estudio de fondo.

a. Caso concreto.

⁵Véase foja 181 del Acuerdo impugnado.

⁶ Ello es acorde a lo establecido en la Jurisprudencia **9/2015** de este Tribunal de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”**.



La parte actora aduce violaciones al derecho de participación política y representatividad democrática, establecido en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los principios de no discriminación, la participación e inclusión plena, aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad, igualdad de oportunidades y accesibilidad.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior advierte que su pretensión consiste en revocar el Acuerdo controvertido en la parte relacionada con las acciones afirmativas para personas con discapacidad y se ordene al INE la emisión de un nuevo acuerdo.

Su causa de pedir la sustenta en que el INE no cumplió con el principio de no regresividad, y no detalló el procedimiento técnico ni su metodología con datos actualizados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para poder calcular el número de candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional. Tampoco consideró la ubicación de las acciones afirmativas para personas con discapacidad en los primeros cinco lugares de ambas listas; fijó requisitos poco rigurosos para acreditar la legitimación de las personas con discapacidad interesadas en participar e incumplió con los parámetros de difusión en medios de comunicación y formatos accesibles del referido acuerdo.

Por ende, la *litis* en el presente juicio consiste en determinar si el acuerdo impugnado se encuentra ajustado a Derecho, o bien, si como lo sostiene la parte actora, se actualizan las violaciones alegadas y, consecuentemente, sus derechos político-electorales en la vertiente de participación y representación política.

b. Análisis de los agravios.

I. Violación al principio de no regresividad.

El actor afirma que el INE incumplió con su obligación de no regresividad, pues implementó una acción afirmativa similar a la ya aplicada en el proceso electoral 2020-2021 sin justificación alguna, y sin realizar un pronunciamiento sobre la conveniencia o no de reforzar las que han sido aplicadas anteriormente.

A juicio de esta Sala Superior el agravio resulta **infundado**, por las razones que se exponen a continuación:

Como quedó precisado, los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales para el proceso electoral federal 2023-2024, fueron aprobados originalmente en sesión extraordinaria de 8 de septiembre de 2023 del Consejo General del INE mediante el acuerdo INE/CG527/2023.

En dicho acuerdo se establecieron las cuotas que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones deberían reservar para grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros, para las personas con discapacidad, en la elección de diputaciones y senadurías, así como los requisitos de verificación al momento de aprobar los registros.

Así, en el apartado VIGÉSIMO del acuerdo se determinó que, para el caso de las acciones afirmativas para diversas personas en situación de desventaja, entre ellas, personas con discapacidad, que los partidos deberían postular 20 fórmulas a diputaciones y 4 a senadurías conforme a lo siguiente:



1. Diputaciones de mayoría relativa. Los partidos políticos nacionales y coaliciones deberían postular al menos doce fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa integradas por personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o en pobreza, distribuidas a razón de cuatro fórmulas en cada uno de los bloques de baja, media y alta votación.

2. Diputaciones de representación proporcional. Los partidos políticos nacionales deberían postular ocho fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional pertenecientes a los grupos señalados en el párrafo anterior, además de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, en franjas de cinco en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.

3. En todos los casos, los partidos políticos nacionales y coaliciones deberían postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios.

Ahora bien, el acuerdo fue impugnado, entre otras cuestiones, bajo el argumento de que se violentaba el principio de progresividad.

Se alegó que el modelo contemplado resultaba regresivo, ya que se estableció una postulación de manera genérica para todos los grupos.

Si bien es cierto que, con relación al proceso pasado, se aumentaron de 11 a 12 postulaciones en mayoría relativa, también lo es que se agregó un grupo más —pobreza— y se dejó al arbitrio de los partidos determinar cuántos espacios corresponderían a cada grupo en situación de vulnerabilidad.

SUP-JDC-747/2023

Además, se reclamó la disminución en el número de espacios que habían logrado en el proceso electoral anterior, por tanto, no había progresividad al no aumentar los espacios.

También refirieron que la postulación de candidaturas de senadurías por el principio de mayoría relativa en 3 bloques de competitividad resultaba inequitativa en relación con aquellos grupos que no fueran considerados en los bloques de alta competitividad; lo anterior, porque si se tenía contemplada la existencia de 5 grupos, los partidos ya no tendrían la obligación de postularlos a todos dentro del tramo de mayor competitividad o dentro de los primeros lugares de las listas de representación proporcional.

Esta Sala Superior, al resolver dichos medios de impugnación a través de la sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados, consideró que los referidos motivos de disenso eran fundados, en la porción donde se establecía que los partidos políticos debían postular para el caso de personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, en pobreza y mexicanas migrantes residentes en el extranjero, 12 fórmulas a diputaciones.

Lo anterior, toda vez que, pese al incremento en el número de distritos en los que podrían competir (anteriormente se contaba con 11), existía una disminución sobre los espacios que les corresponderían a cada uno en particular. Por lo que alcanzarían a ocupar menos lugares en este proceso electoral que en el anterior.

De igual manera, se destacó que de la lectura al punto Vigésimo del acuerdo entonces impugnado, se podía desprender que “*En todos los*



casos, se deberán postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cualquiera de los principios”.

Esto es, la referida regla contemplaba que los partidos o coaliciones debían postular al menos una fórmula por cada acción afirmativa en cada uno de estos bloques. Esto generaba que, de los 12 espacios totales, la postulación por cada grupo pudiera ser de 1, sin que se tuviera certeza sobre la forma en que se asignarían los 8 restantes.

Conforme a lo anterior se advertía que, en principio, en el modelo anterior, los partidos políticos nacionales tenían una clara obligación de postular un número determinado de espacios a favor de los colectivos en situación de vulnerabilidad, con lo que se reducía el margen de incertidumbre para el cumplimiento de la acción afirmativa.

Asimismo, se evidenció que, en el caso de las personas con discapacidad, el piso mínimo con el que contaban disminuyó considerablemente de 6 espacios a 1.

En suma, la Sala Superior concluyó que quedaba demostrada la regresividad de los derechos por parte del acto reclamado, de ahí que ordenó la reviviscencia del modelo de postulación aplicado en el proceso electoral pasado para las personas con discapacidad, entre otros grupos vulnerables.

Por otra parte, también consideró fundados los agravios relativos a la inclusión de una acción afirmativa en la postulación de candidaturas a senadurías por ambos principios, pues si bien constituye un reconocimiento y evolución de los derechos de las comunidades de los

SUP-JDC-747/2023

diferentes sectores de la población, lo cierto es que, en el caso, no se estableció la forma en que éstas deberán ser postuladas.

Señaló que el INE debió establecer cuestiones mínimas que permitieran tener certeza, al menos en la elección en que contendrán las personas que participen por esta acción afirmativa, ya que de las 9 candidaturas se permitía que en 8 de ellas fueran los partidos políticos quienes eligieran en donde realizarían estas postulaciones; de ahí que no existía claridad sobre el principio en donde participaría el resto de los grupos vulnerables.

Destacó que dicha situación era aún más evidente en las personas con discapacidad, pues solo se tenía designado un espacio para cada grupo, por lo que era importante saber en qué principio se aplicaría.

Por lo tanto, se ordenó al INE para que, en la aplicación de acciones afirmativas en la elección de senadurías, se definiera por lo menos bajo qué principio se realizarán estas postulaciones. Es decir, qué grupos en situación de vulnerabilidad participarán en mayoría relativa y qué grupos en representación proporcional.

En consecuencia, esta Sala Superior revocó el acuerdo entonces impugnado, para que el Consejo General del INE emitiera uno nuevo en el que, entre otras cuestiones, se reviviera el modelo normativo implementado en el proceso electoral federal 2020-2021, tratándose de diputaciones por ambos principios, el cual atiende a un modelo de representatividad más efectiva.

Para el caso de senadurías, se ordenó la inclusión de una acción afirmativa en la que se garanticen 9 espacios: cinco para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y 4 para personas



afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero. Lo anterior, precisando el principio bajo el cual cada partido político o coalición deberá postular estas fórmulas, con excepción de las personas mexicanas residentes en el extranjero, las cuales solo podrán ser postuladas bajo el principio de representación proporcional.

Es decir, esta Sala Superior, al considerar que el INE había incumplido con el principio de no regresividad con las reglas aprobadas en el acuerdo INE/CG527/2023 en perjuicio, entre otros, de la postulación de candidaturas para diputaciones de personas con discapacidad, determinó la revocación del mismo y ordenó la emisión de uno nuevo en el que se retomaran las reglas aplicadas para el proceso electoral 2020-2021.

En cumplimiento a la resolución dictada en el SUP-JDC-338/2023 y acumulados, el Consejo General del INE emitió el acuerdo que se impugna en el presente juicio de la ciudadanía en el que, en la parte considerativa número 47, da cuenta de que las acciones afirmativas que se presentan son en cumplimiento a los efectos de dicha sentencia.

Asimismo, en el número 118 de la parte considerativa señala que la forma propuesta para aplicar la acción afirmativa para personas con discapacidad es en cumplimiento a la referida resolución de esta Sala Superior, buscando alcanzar una representación similar a la lograda en el pasado proceso electoral federal 2020-2021, así como condiciones mínimas para que las personas con discapacidad puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

Y es así como en el acuerdo Vigésimo Primero, la autoridad responsable establece que los partidos políticos nacionales y

SUP-JDC-747/2023

coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad, a diputaciones por el principio de mayoría relativa en 6 de los 300 distritos, y 2 fórmulas más por el principio de representación proporcional, que deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones.

Respecto a las candidaturas a senadurías establece que los partidos políticos nacionales deberán postular una fórmula de personas con discapacidad dentro de los quince primeros lugares de la lista de representación proporcional.

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que la responsable implementó una acción afirmativa similar a la ya aplicada en el proceso electoral federal 2020-2021, en estricto acatamiento a una resolución de esta Sala Superior, y por lo tanto no puede considerarse que incumplió con su obligación de no regresividad, como lo plantea el actor.

Es importante destacar que el propio actor reconoce en su escrito de demanda que el Consejo General del INE, al momento de aprobar el acuerdo impugnado, replicó una acción afirmativa utilizada en el anterior proceso electoral federal, de ahí **lo infundado de su agravio**.

II. Ausencia de metodología

En diverso agravio, la parte actora señala que el Acuerdo impugnado *“insiste en ocultar o dejar sin explicación el proceso técnico y la metodología mediante el cual determinó el número de postulaciones”*, lo que da lugar a sospechar que los partidos políticos intervinieron en la decisión final del Consejo General del INE.



Se considera que el presente agravio es **inoperante**, pues dicha cuestión debió de haberse hecho valer desde la emisión del acuerdo INE/CG527/2023, cuando se aprobaron los criterios para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Como ya quedó precisado en los párrafos precedentes, dicho acuerdo fue impugnado y revocado por esta Sala Superior, para efectos de la emisión de uno nuevo. Sin embargo, en ninguna de las impugnaciones se cuestionó el proceso técnico o la metodología seguidas por el INE para la determinación del número de candidaturas que deberían de considerarse en cada una de las acciones afirmativas que se establecieron y por lo tanto la Sala Superior no se pronunció al respecto, así como tampoco ordenó a la autoridad responsable hacer ajuste alguno en el número de candidaturas, por esa razón en particular.

Por el contrario, en la resolución SUP-JDC-338/2023 y acumulados, se precisaron de manera muy puntual los efectos de la revocación del acuerdo entonces impugnado y las consideraciones que debería tomar en cuenta el Consejo General del INE para la emisión de uno nuevo, sin que se hubiera hecho alusión alguna al proceso técnico o la metodología, por no haber sido materia de la impugnación.

Por lo tanto, el acuerdo **INE/CG625/2023**, dictado en cumplimiento a una resolución de esta Sala Superior, no es el momento para impugnar la metodología ni el proceso técnico utilizado por el INE para la determinación del número de candidaturas que deben reservarse para las acciones afirmativas para el proceso electoral federal 2023-2024, y que había quedado plasmada desde un acuerdo previo.

SUP-JDC-747/2023

De igual manera, tampoco resulta el momento oportuno para plantear que las candidaturas de personas con discapacidad deban estar en los primeros cinco lugares de las listas de representación proporcional, pues como se señaló, la determinación de esta Sala Superior que dio origen al acuerdo controvertido consideró que debía implementarse un modelo como el utilizado en el proceso electoral federal 2020-2021, en el cual, las candidaturas referidas debían postularse en los primeros diez lugares de las citadas listas, tal y como se ordenó en el acuerdo impugnado.

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que la responsable implementó una acción afirmativa similar a la ya aplicada en el proceso electoral federal 2020-2021, en estricto acatamiento a una resolución de esta Sala Superior, y por lo tanto no puede considerarse que incumplió con su obligación de no regresividad, como lo plantea el actor.

En consecuencia, debe desestimarse, **por inoperante**, el agravio que al respecto hace valer la parte actora.

III. Violación al principio de certeza jurídica.

- **Insuficientes mecanismos de comprobación *a priori* y *a posteriori* de las postulaciones.**

La parte actora cuestiona la certeza del Acuerdo impugnado al estimar que los mecanismos de comprobación de la discapacidad carecen del rigor suficiente para impedir que personas sin discapacidad usurpen el derecho a la representación legítima de aquellos que sí la tienen.



Señala que el Acuerdo debió haber exigido a partidos y personas interesadas la acreditación de una discapacidad severa, progresiva y permanente. Para ello, que presentaran:

- i) Original y copia de certificación médica expedida por una institución de salud pública que especifique el tipo de discapacidad, con los datos de identificación de la persona médica que lo expide y sello de la institución para su cotejo correspondiente ante el INE.
- ii) Constancias de organizaciones y personas pertenecientes a la población con discapacidad que apoyen su postulación gracias a su activismo, participación y experiencia sobre la problemática de dicho grupo en situación de desventaja.
- iii) Testimonios, reconocimientos y fotografías o publicaciones que respalden su trabajo y activismo a favor de personas con discapacidad.

Asimismo, resalta que el Acuerdo impugnado no instaure mecanismos de comprobación *a posteriori*, que garanticen que los partidos cumplan con la carga de comprobar que sus postulaciones efectivamente sean personas con discapacidad.

- **Falta de consulta previa con personas con discapacidad**

La parte actora destaca que el INE limitó la consulta con personas con discapacidad y diversas organizaciones a tan solo una mesa de diálogo entre los días 21 y 24 de julio del 2023, incumpliendo con los parámetros de consulta convencionales.

SUP-JDC-747/2023

Por lo que, la convocatoria debió de ser lo más amplia posible para garantizar una adecuada ejecución, debiéndose observar los parámetros que sobre el particular estableció la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 121/2019.

Los agravios en comento resultan **inoperantes**, al actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada.

Sobre el particular, cabe advertir que ha sido criterio de este Tribunal Electoral, que la institución de la cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, para impedir la prolongación indefinida de los conflictos jurídicos, lo que ocurriría si se mantuvieran abiertas las posibilidades de impugnar indefinidamente los fallos emitidos en cada uno de los procesos jurisdiccionales, ya fuera mediante recursos u otros procesos, provocando constantes nuevos juzgamientos, y por lo tanto la incertidumbre permanente en la esfera jurídica de los involucrados en los asuntos, así como de todos los demás que con ellos entablan relaciones de derecho.

Asimismo, se ha determinado que los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre la que recaen las pretensiones de las



partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.

Lo anterior, se encuentra sustentado en la jurisprudencia 12/2003 de rubro “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”.

Del referido criterio jurisprudencial, se advierte que la eficacia de la cosa juzgada robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

Esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios.

Por esta razón, se ha establecido que en la **eficacia refleja** de la cosa juzgada **no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades**. Por el contrario, sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto.

De manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el

SUP-JDC-747/2023

sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes, y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones.

Para mejor comprensión de esta modalidad, se considera conveniente precisar los elementos que concurren y por los cuales se produce la eficacia refleja de la cosa juzgada, que son los siguientes:

1. El Acuerdo impugnado en el presente asunto fue emitido en acatamiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-338/2023 y acumulados.

En dicho juicio de la ciudadanía se impugnó el acuerdo del Consejo General INE/CG527/2023, por el que se emitieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del instituto en el proceso electoral federal 2023-2024.

Diversas asociaciones y grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, personas con discapacidad, controvertieron los temas relacionados con la forma de postulación de las fórmulas para las diputaciones y senadurías relacionadas con acciones afirmativas.



Concretamente, uno de los agravios estuvo relacionado con la falta de consulta con las personas con discapacidad. En esencia se controvertió que:

- i) las mesas de diálogo llevadas a cabo no pudieron equipararse a consultas estrechas;
- ii) las acciones afirmativas propuestas no garantizaban la participación de personas con discapacidad en condiciones de igualdad; y
- iii) tampoco se tomaron en cuenta sus necesidades, pues la consulta se limitó a dos “mesas de diálogo” en julio del 2023 con unas cuantas personas pertenecientes al grupo sin cumplir con los parámetros de consulta convencionales y los que la propia SCJN ha fijado a través de sus acciones de inconstitucionalidad.

Al resolverse dicho asunto, se consideró que efectivamente la autoridad responsable incumplió con los parámetros a observar en el desarrollo de las consultas.

Lo anterior, debido a que no se garantizó la participación de las personas con discapacidad a través de organizaciones especializadas en la materia, mediante una consulta estrecha en la que sus preocupaciones fueran tomadas en cuenta en el diseño de las acciones afirmativas.

Asimismo, que se debió procurar la asistencia de personas de todas las entidades federativas, con la accesibilidad y adaptabilidad que deben operar en esta clase de consultas, de conformidad con los parámetros convencionales y constitucionales.

SUP-JDC-747/2023

Incluso, esta Sala Superior resolvió que, aun cuando se emitieron diversas propuestas en aras de simplificar los trámites para comprobar la condición de discapacidad, por ejemplo, incluir la información en la credencial para votar, al tiempo que se planteó combinar varios mecanismos para verificar que no existieran fraudes o usurpación, como el reconocimiento de la misma comunidad con discapacidad, o de asociaciones civiles e instituciones públicas y privadas, éstas no pudieron considerarse como actos tendentes a colmar los supuestos de una consulta estrecha.

Sin embargo, concluyó que existió inviabilidad para llevar a cabo de nueva cuenta la consulta, dado lo avanzado del proceso electoral.

Es decir, ante el hecho de que el actual proceso electoral ya se encuentra en curso, no resulta viable ordenar la realización de otra consulta sobre las medidas dirigidas a las personas con discapacidad y emitir un nuevo acuerdo, en atención al principio de definitividad del proceso.

Empero, esta Sala Superior consideró pertinente vincular al INE para que, en los procesos electorales posteriores, se atiendan en su justa dimensión los parámetros que ha establecido la SCJN y los organismos interamericanos en materia de consultas (independientemente de la materia o grupo vulnerable al que se dirige), con la finalidad de garantizar la participación efectiva y estrecha de quienes serán destinatarios de la actuación del órgano electoral nacional.

2. El segundo procedimiento es el juicio de la ciudadanía promovido por el actor, como persona con discapacidad, en contra del Acuerdo INE/CG625/2023, por el que, en acatamiento a la sentencia dictada



en el SUP-JDC-338/2023 y acumulados, se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que solicitan los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto en el proceso electoral federal 2023 - 2024

Los disensos que en este juicio se encaminan a reclamar que la autoridad responsable incumplió con los parámetros a observar en el desarrollo de las consultas.

3. Los objetos de los dos litigios se encuentran estrechamente unidos, pues como ha quedado asentado, ambos están relacionados con el incumplimiento de los elementos mínimos para consultar a las personas con discapacidad.

4. La parte actora en el presente juicio quedó obligada con la ejecutoria dictada en el primer juicio de la ciudadanía, toda vez que en éste se llegó a la conclusión de que a la luz de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y las Observaciones Generales 6 y 7 del respectivo comité, la consulta realizada por el INE incumplió con los parámetros ahí establecidos. No obstante, una vez culminado el proceso electoral 2023-2024, el INE deberá llevar a cabo las consultas en general sobre los grupos respecto de los cuales pretenda implementar algún tipo de acción afirmativa en su beneficio, atendiendo a los parámetros normativos y jurisprudenciales sobre el particular.

En ese sentido, resulta claro que los efectos de la determinación emitida por esta Sala en el expediente SUP-JDC-338/2023 y acumulados quedaron firmes, por lo que no pueden ser impugnados y,

SUP-JDC-747/2023

por ende, resultan aplicables para resolver la controversia que ahora se analiza.

5. En ambos juicios se presenta un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio, pues el tema toral estriba en determinar si el INE incumplió con su obligación de realizar una consulta eficaz y estrecha con personas con discapacidad, para así estar en condiciones pertinentes de poder implementar acciones afirmativas a su favor para la postulación de candidaturas a diputaciones y senadurías.

Incluso, cabe destacar que el agravio de la presente demanda es prácticamente igual al que formularon diversas personas y asociaciones en representación de personas con discapacidad hicieron valer en el juicio de la ciudadanía anterior. Por lo que existe imposibilidad de que puedan concluirse cuestiones diversas a la previamente adoptada.

6. En la sentencia ejecutoriada se sustenta un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese tema, ya que se insiste, con antelación se determinó que efectivamente el INE se limitó a convocar a una reunión que denominó “mesa de trabajo o de diálogo”, que en modo alguno satisfizo los requisitos de una auténtica consulta estrecha, a partir de los parámetros establecidos por la SCJN y a nivel del derecho interamericano.

7. Para la solución del presente juicio se requiere asumir un criterio lógico-común similar al fallado, pues como se ha mencionado la pretensión última del actor es que se revoque el Acuerdo impugnado, para que el INE cumpla con sus obligaciones relacionadas con la realización de una consulta previa e imponga los requisitos de



comprobación *a priori y a posteriori* para las personas con discapacidad que aspiren a una postulación.

En ese orden, ante la concurrencia de todos los elementos examinados, se arriba a la conclusión de que la cosa juzgada en el SUP-JDC-338/2023 y acumulado sí tiene eficacia refleja en el juicio en que se actúa, respecto de los agravios que ahora son analizados.

En ese sentido, dado que a ningún fin práctico conduciría que esta Sala Superior se volviera a pronunciar sobre un tópico que con antelación abordó, ello conduce a declarar la inoperancia de los disensos ahora planteados.

Finalmente, el actor plantea que el Instituto Nacional Electoral no ha cumplido con la difusión suficiente y necesaria en medios de comunicación y formatos accesibles sobre los acuerdos relacionados con las acciones afirmativas, y que es complejo localizarlos en la página del instituto.

Dicha manifestación resulta **inoperante** porque no se dirige a cuestionar las consideraciones ni tiene el propósito de modificar o revocar el acto controvertido, sino que refiere un posible incumplimiento respecto de lo ordenado por la propia responsable en el punto de acuerdo CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO del acuerdo, en el cual se estableció: *“Se instruye a la Secretaría Ejecutiva a través de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales para difundir la parte conducente del presente Acuerdo en la página electrónica del Instituto en formato de audio, de lectura fácil, en sistema braille y todos aquellos que resulten necesarios a fin de que resulte accesible a las personas con discapacidad”*.

SUP-JDC-747/2023

Sin embargo, a efecto de atender la solicitud de la parte promovente, procede remitir copia certificada del escrito de demanda, para el efecto de que la autoridad administrativa determine lo procedente respecto del cumplimiento de su acuerdo.

En ese sentido, se ordena a la Secretaría General de Acuerdos que realice los trámites conducentes para la remisión de referencia.

Conforme con lo anterior, esta Sala Superior determina que, al haber resultado **infundados** e **inoperantes** los motivos de disenso, lo procedente es **confirmar** el acuerdo recurrido.

Por los fundamentos y razones expuestas, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo recurrido.

SEGUNDO. Se **ordena** remitir copia certificada de la demanda del presente juicio al Instituto Nacional Electoral, para que determine lo conducente respecto al cumplimiento de su acuerdo.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, **devuélvanse** las constancias que correspondan y, acto seguido, **archívense** los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del



Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado 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.

SUP-JDC-747/2023

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-747/2023⁷

*I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. Determinación del pleno; y
IV. Razones del acompañamiento*

I. Introducción

Emito este voto razonado para explicar los motivos por los cuales decidí acompañar la sentencia emitida en este juicio de la ciudadanía en la que se determinó confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁸ por el que, en acatamiento a la diversa sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-388/2023 y sus acumulados, se emitieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, coaliciones para el proceso electoral federal 2023-2024.

Ello ya que, como manifesté durante mi intervención en la sesión pública de resolución, considero que los planteamientos que hizo valer el actor resultan infundados e inoperantes, como se razona en la resolución aprobada, con independencia de que en el juicio de la ciudadanía 388 de 2023 y sus acumulados haya mantenido una postura diferenciada sobre la manera en que, a mi juicio, debían haberse implementado las acciones afirmativas en favor de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

II. Contexto de la controversia

Como ya señalé, este asunto tiene que ver con los criterios que emitió el INE para el registro de candidaturas a distintos cargos de elección popular en el proceso electoral federal que actualmente está en curso.

⁷ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Participaron en su elaboración: Diego David Valadez Lam, Juan Pablo Romo Moreno y Marcela Talamás Salazar.

⁸ En adelante, INE o Instituto.



Originalmente, el Instituto había emitido un primer acuerdo⁹ en el que, entre otras cosas, había determinado un nuevo modelo de operación para las acciones afirmativas que se diferenciaba del utilizado en el proceso electoral anterior. Concretamente, en esta metodología, el INE decidió instrumentar un nuevo modelo que se caracterizaba por utilizar, para la postulación de candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa, un sistema de competitividad y un número mínimo de postulación para los distintos grupos beneficiarios; mientras que, en el caso de las diputaciones federales que compitieran bajo el principio de representación proporcional, decidió implementar un sistema de “franjas”, en el que los partidos políticos tenían que postular las candidaturas reservadas a alguna acción afirmativa dentro de uno de los lugares que fuera abarcando cada franja, según distintos patrones de división. Aunado a que, en este mismo acuerdo, se determinó aplicar por primera vez acciones afirmativas para la postulación de candidaturas para el senado, así como se incluyó un nuevo sector poblacional beneficiario de tales acciones afirmativas.¹⁰

Este acuerdo en su momento fue impugnado por diversas personas y grupos de la sociedad civil, al considerar que su implementación representaba regresiones en la efectividad de las acciones afirmativas respecto de los modelos utilizados en procesos electorales previos.

Esta Sala Superior conoció de estas impugnaciones en el mencionado expediente SUP-JDC-388/2023 y acumulados, resolviendo revocar el acuerdo controvertido. Esto, al considerar que, como argumentaron las y los inconformes, el nuevo modelo de operación que pretendía implementar el INE para las acciones afirmativas en cargos de elección popular a nivel federal era regresivo con respecto al modelo que había utilizado en procesos electorales previos.

Razón por la cual se le ordenó al INE, entre otras cosas, revivir el modelo normativo implementado en el proceso electoral federal 2020-2021 para las acciones afirmativas previstas para la postulación de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios. Mientras que, en el caso de las

⁹ INE/CG527/2023.

¹⁰ Las personas en situación de pobreza.

SUP-JDC-747/2023

acciones afirmativas para la postulación de candidaturas al Senado de la República, se le mandató incluir una acción afirmativa en la que se garantizaran cuando menos nueve espacios: cinco para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y cuatro, distribuidas una por cada grupo en situación de vulnerabilidad para personas afroamericanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y mexicanas residentes en el extranjero. Con la obligación de señalar el principio bajo el cual cada partido político o coalición deberá postular cada una de estas fórmulas, con excepción de las personas mexicanas residentes en el extranjero, las cuales solo podrían ser postuladas bajo el principio de representación proporcional.

En acatamiento a esta resolución, el Instituto emitió el acuerdo que ahora se controvierte, en el que, esencialmente, reinstala las acciones afirmativas en idénticos términos a los que se previó y aplicó para el proceso electoral federal inmediato anterior.

Para efectos del presente asunto, el INE determinó la obligación a cargo de los partidos políticos nacionales y, en su caso, coaliciones, de postular para el cargo de diputaciones federales a fórmulas integradas por personas con discapacidad en, cuando menos seis lugares por el principio de mayoría relativa y dos más por el principio de representación proporcional¹¹. Mientras que, en el caso del Senado de la República, se debía postular cuando menos una fórmula bajo el principio de representación proporcional, dentro de los quince primeros lugares de la lista correspondiente.

Adicionalmente, previó que para el registro de estas fórmulas reservadas para personas con discapacidad, los partidos políticos y coaliciones deben presentar como anexo a su solicitud de registro algún documento comprobatorio de dicha condición, ya sea: **a)** el original de una certificación médica expedida por una institución de salud pública o privada que dé cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad, que deberá contener el nombre, firma y número de cédula profesional de la persona médica que la expide, así como el sello de la institución, precisar el tipo de discapacidad y que ésta es permanente; o **b)** copia legible del anverso y reverso de la Credencial Nacional

¹¹ En este caso, estas dos fórmulas podrían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales, siempre y cuando se ubicaran dentro de los primeros diez lugares de alguna de las listas respectivas.



para Personas con Discapacidad vigente, emitida por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En contra de este acuerdo, el inconforme presentó demanda de juicio de la ciudadanía, al considerar que dichas determinaciones violan sus derechos político-electorales en su calidad de persona con discapacidad y como defensor de los derechos humanos de este grupo poblacional.

Específicamente, alega que el Instituto incumplió con su obligación de no regresividad, aunado a que tampoco precisó el procedimiento técnico ni la metodología que utilizó para determinar el número de candidaturas que se reservarían para las acciones afirmativas destinadas a las personas con discapacidad. Máxime que el INE tomó como base de su determinación un porcentaje equivocado del número de personas con discapacidad que realmente conforman a la población mexicana, de acuerdo con el último censo poblacional de 2020. En ese mismo sentido, alega que el INE no llevó a cabo una consulta debidamente informada para implementar este tipo de acciones afirmativas, ya que lo único que celebró fueron mesas de diálogo que de modo alguno lo eximen de cumplir con los requisitos que exige el derecho a la consulta en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, alude que el INE debió considerar que las postulaciones previstas para cargos de representación proporcional debían reservarse para los primeros cinco lugares de las listas de candidaturas respectivas.

Adicionalmente, aduce que los requisitos exigidos para la comprobación de la calidad de persona con discapacidad previstos por el mismo Instituto son poco rigurosos y pueden prestarse para postulaciones fraudulentas.

Finalmente, considera que el INE incumplió con su obligación de difundir el mencionado acuerdo en formatos accesibles para este grupo en situación de vulnerabilidad.

III. Determinación del Pleno

SUP-JDC-747/2023

En la resolución que fue aprobada por este Pleno, se determinó **confirmar** el acuerdo controvertido, al considerar que los motivos de inconformidad que planteó el accionante eran **infundados e inoperantes**.

Infundados, dado que el INE no incurrió en violaciones al principio de no regresividad, ya que el acuerdo que emitió obedeció a un mandato concreto que le ordenó esta Sala Superior al resolver un diverso medio de impugnación. Situación que el mismo actor reconoce en su escrito de demanda. Razón por la cual no es posible considerar que dicha determinación haya significado una regresión en los términos que plantea el inconforme.

Por su parte, se calificó como inoperante el agravio relacionado con que el Instituto no explicó la metodología que utilizó para determinar el número de candidaturas que debían reservarse para las personas con discapacidad a partir del porcentaje real que este colectivo representa en la población mexicana.

La inoperancia de dicho planteamiento radica en que la determinación que asumió el INE para crear esta acción afirmativa se reflejó desde el acuerdo INE/CG527/2023, el cual no fue impugnado en su momento por el propio accionante. Aunado a que el acuerdo que ahora se controvierte obedeció a un mandato expreso y claro de esta Sala Superior por el que se ordenó revivir el modelo implementado en el proceso electoral federal 2020-2021. De ahí que el número de candidaturas que se reservaron para esta acción afirmativa no haya tenido que obedecer a una metodología específica, sino al acatamiento al que estaba obligado a observar el propio Instituto.

Asimismo, se consideró que este no era el momento procesal oportuno para controvertir las posiciones de las listas de representación proporcional en que se debían postular las candidaturas pertenecientes a esta acción afirmativa, puesto que esa decisión forma parte de la reviviscencia que se ordenó del modelo aplicado en el proceso electoral federal pasado.

De igual forma, se calificaron como inoperantes los agravios relacionados con la comprobación de la condición de persona con discapacidad, así como lo relativo a la falta de consulta previa alegada por el accionante. Ello, al



actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada respecto a lo que analizó esta Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía 388 de 2023 y sus acumulados, en donde este Tribunal analizó planteamientos sustancialmente idénticos a los que ahora plantea el inconforme.

Finalmente, respecto a la supuesta falta de difusión del acuerdo controvertido en formatos accesibles para las personas con algún tipo de discapacidad, se consideró que se trata de un argumento inoperante, en tanto que este no se dirige a cuestionar las consideraciones en que se sustenta el acuerdo controvertido. Razón por la cual se ordenó remitir tal planteamiento al propio Instituto, a efecto de que provea lo conducente.

IV. Razones del acompañamiento

Como anticipé, acompañé la resolución de este juicio de la ciudadanía al considerar que la respuesta que se brinda a cada uno de los agravios que plantea el enjuiciante responden a determinaciones que previamente ya había asumido esta Sala Superior al resolver el diverso expediente SUP-JDC-338/2023 y sus acumulados. Aunado a que sus planteamientos de inconformidad resultaron insuficientes para acreditar la vulneración a los derechos político-electorales en los términos que esgrimió en su demanda.

Sin embargo, la razón por la que decidí presentar este voto razonado obedece a retomar algunas consideraciones que sostuve de manera concurrente, al resolver el mencionado juicio de la ciudadanía 338 del año pasado. Concretamente, porque en aquella ocasión, si bien también acompañé la propuesta de revocar el acuerdo primigeniamente emitido por el INE en el que se contenía un nuevo modelo de operación para las acciones afirmativas que se implementarían en este proceso electoral, sostuve que existía una forma distinta de ordenar su aplicación de un modo más favorable para estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Esta propuesta radicaba, esencialmente, en retomar el número de postulación que ya había determinado el Instituto para este proceso electoral, y únicamente llevar a cabo los ajustes necesarios para garantizar su adecuada efectividad, así como para restituir candidaturas, en caso de que el número

SUP-JDC-747/2023

previsto por el INE fuera menor al que se garantizó en procesos electorales previos.

Esta alternativa de solución, por ejemplo, hubiera permitido mantener las doce postulaciones de candidaturas indígenas a diputaciones de representación proporcional, en lugar de revivir lisa y llanamente las nueve posiciones que se habían ordenado postular en 2021. Mientras que, en el caso de personas con discapacidad, habría permitido que se postularan tres fórmulas de candidaturas para diputaciones por el principio de representación proporcional, en lugar de las dos que se habían exigido para el proceso electoral pasado.

Sin embargo, también debo reconocer que esta propuesta no fue acompañada por el resto de mis pares, por lo que los efectos quedaron zanjados en los términos en que finalmente se emitió aquella sentencia, por lo que, si el acuerdo que ahora se controvierte y su contenido es producto de aquella determinación, lo conducente es que el análisis de los conceptos de agravio que aquí dedujo el inconforme se circunscriban y guíen por esos efectos.

Por las razones expuestas, es que decidí acompañar el sentido de la presente sentencia con el presente voto razonado.

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.