



## JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO<sup>1</sup> Y RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

**ACTORES:** VÍCTOR ANTONIO IBARRA FLORES Y OTROS<sup>2</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>3</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIADO:** ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO, DIEGO DAVID VALADEZ LAM Y RUBÉN GERALDO VENEGAS

Ciudad de México, a veinte de octubre de dos mil veintiuno<sup>4</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup> dicta sentencia en los juicios de la ciudadanía y recursos de apelación en que se actúa, en el sentido de desechar los juicios por falta de interés jurídico y **confirmar**, en cuanto es materia de impugnación, el acuerdo INE/CG1548/2021, por el que el Consejo General del INE aprobó los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, por cuanto a los recursos de apelación.

### ANTECEDENTES

**1. Inicio del proceso electoral federal.** El siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE celebró sesión extraordinaria en la que

---

<sup>1</sup> En lo posterior, juicios de la ciudadanía.

<sup>2</sup> Arturo Roberto Hernández Tapia (SUP-JDC-1322/2021), Flor Ivone Morales Miranda (SUP-JDC-1323/2021), Adela Hernández Espinoza (SUP-JDC-1324/2021), MORENA (SUP-RAP-418/2021) y Partido Acción Nacional (SUP-RAP-430/2021).

<sup>3</sup> En adelante, INE.

<sup>4</sup> Las fechas referidas en esta resolución se refieren al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa.

<sup>5</sup> En lo sucesivo Sala Superior.

## **SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS**

declaró el inicio del proceso electoral federal 2020-2021 para la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**2. Jornada electoral.** El seis de junio, se celebraron los comicios para elegir diputaciones federales. De acuerdo con los resultados distritales, a Flor Ivone Morales Miranda y Arturo Roberto Hernández les fueron expedidas las constancias correspondientes en diputaciones federales para integrar la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales 21 de la Ciudad de México y 35 del Estado de México, respectivamente.

**3. Acuerdo INE/CG1466/2021.** El veintisiete de agosto, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo en el cual se establecieron los *criterios y reglas operativas para la distritación nacional dos mil veintiuno-dos mil veintitrés (2021-2023), así como la matriz que establece la jerarquización*. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre siguiente.

**4. Impugnación del acuerdo INE/CG1466/2021.** El veintitrés de septiembre, Víctor Antonio Ibarra Flores y Jannet Fuentes Nava, ambos por su propio derecho, así como Arturo Roberto Hernández Tapia y Flor Ivone Morales Miranda, en su carácter de diputados federales, promovieron sendos juicios de la ciudadanía para controvertir el citado acuerdo, los cuales fueron registrados con las claves SUP-JDC-1291/2021, SUP-JDC-1293/2021, SUP-JDC-1301/2021 y SUP-JDC-1306/2021.

**5. Sentencia SUP-JDC-1291/2021 y acumulados.** El catorce de octubre, esta Sala Superior determinó acumular los referidos medios de impugnación y desechar de plano las demandas, al considerar que las y los promoventes no contaban con interés jurídico para controvertir el referido acuerdo INE/CG1466/2021.

**6. Acuerdo INE/CG1548/2021 (Acto reclamado).** El treinta de septiembre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo en el cual se aprobaron los *aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023*.



**7. Medios de impugnación.** El seis de octubre se recibieron en la oficialía de partes de esta Sala Superior diversos medios de impugnación a fin de controvertir el acuerdo INE/CG1548/2021, ordenándose integrar los expedientes respectivos:

No.	Expediente	Promovente y calidad
1	SUP-JDC-1321/2021	Víctor Antonio Ibarra Flores, por su propio derecho
2	SUP-JDC-1322/2021	Arturo Roberto Hernández Tapia, diputado federal por el 25 distrito electoral del Estado de México
3	SUP-JDC-1323/2021	Flor Ivone Morales Miranda, diputada federal por el 21 distrito electoral de la Ciudad de México
4	SUP-JDC-1324/2021	Adela Hernández Espinoza, por su propio derecho y en su calidad de integrante del Pueblo Originario de San Miguel Topilejo, en la Ciudad de México
5	SUP-RAP-418/2021	MORENA

El mismo seis de octubre, ante la oficialía de partes del INE, el Partido Acción Nacional<sup>6</sup> promovió recurso de apelación, que fue remitido a esta Sala Superior, asignándosele el número de expediente SUP-RAP-430/2021.

**8. Turno y radicación.** Recibidos los medios de impugnación en esta Sala Superior, la Presidencia determinó integrar los expedientes correspondientes, así como su turno a la ponencia a cargo de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicaron.

**9. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió a trámite las demandas de los recursos de apelación y declaró cerrada la instrucción, con lo que los medios de impugnación quedaron en estado de dictar sentencia.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios de la ciudadanía y los recursos de apelación indicados

---

<sup>6</sup> En lo subsecuente, PAN.

## **SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS**

al rubro con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>; 166, fracción III, incisos a), c) y g), y 169, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1, 80, y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>8</sup>.

Lo anterior, porque se trata de cuatro juicios de la ciudadanía promovidos por personas ciudadanas que consideran vulnerados sus derechos político-electorales de votar y ser votadas, así como el de reelección; asimismo, dos recursos de apelación promovidos por dos partidos políticos, todos a fin de controvertir una determinación emitida por el Consejo General del INE, relacionada con el proceso de distritación electoral nacional 2021-2023.

**SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia.** En el acuerdo general 8/2020, la Sala Superior reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala determine alguna cuestión distinta. En consecuencia, se justifica la resolución de los presentes medios de impugnación a través de videoconferencia.

**TERCERA. Acumulación.** Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable —Consejo General del INE—, en el acto reclamado —acuerdo INE/CG1548/2021— por lo que, a fin de resolver los asuntos en forma conjunta, congruente, expedita y completa, procede que los juicios de la ciudadanía identificados con las claves **SUP-JDC-1322/2021**, **SUP-JDC-1323/2021**, **SUP-JDC-1324/2021**, así como los recursos de apelación **SUP-RAP-418/2021** y **SUP-RAP-430/2021** se acumulen al diverso juicio **SUP-JDC-1321/2021**<sup>9</sup>, al haber sido éste el primero que se registró en esta Sala Superior, debiendo agregarse copia

---

<sup>7</sup> En adelante, Constitución federal.

<sup>8</sup> En lo sucesivo, Ley de Medios.

<sup>9</sup> En términos de artículo 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

**CUARTA. Improcedencia de los juicios de la ciudadanía.** Esta Sala Superior determina que procede el desechamiento de plano de la demanda de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1321/2021, SUP-JDC-1322/2021, SUP-JDC-1323/2021 y SUP-JDC-1324/2021, porque se actualiza la causal de improcedencia de falta de interés jurídico de sus accionantes.

**1. Marco normativo.** Los medios de impugnación son improcedentes<sup>10</sup> cuando se pretendan impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico de quien lo promueve.

Al respecto, cabe precisar que el interés jurídico consiste en la relación que debe existir entre la situación jurídica irregular planteada y la providencia jurisdiccional pedida para remediarla, la cual debe ser idónea, necesaria y útil para reparar la situación de hecho aducida, que se estima contraria a Derecho.

A partir de lo anterior, únicamente está en condiciones de iniciar un proceso quien afirma la existencia de una lesión a su esfera jurídica y promueve la providencia idónea para ser restituido en el goce de sus derechos, la cual debe ser apta para revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, a fin de lograr una efectiva reparación al demandante en el goce del pretendido derecho violado.<sup>11</sup>

**2. Caso concreto.** Se actualiza la referida causal de improcedencia, toda vez que el acto que en esta vía se combate no causa una afectación directa a la esfera jurídica de las y los promoventes de sendos juicios de la ciudadanía.

<sup>10</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> Al respecto, es aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 7/2002, de rubro: *INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.*

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

Para acreditar dicha circunstancia, resulta necesario referir en qué consistió el acto que en esta vía se reclama, siendo importante precisar los actos que le precedieron a su emisión como parte del procedimiento de distritación nacional que ha estado llevando a cabo el INE desde inicios del año que transcurre, a partir de que el veinticinco de enero, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>12</sup> en materia de censo poblacional.

De ello, resulta evidente que la distritación que actualmente está llevando a cabo el INE no es un acto único e instantáneo que se consuma con la realización o emisión de un solo acuerdo, sino que se trata de un procedimiento complejo y técnico que se organiza a partir de diversas etapas que se van previendo y preparando mediante un conjunto de acciones en las que intervienen las distintas áreas del Instituto.

En este sentido, el veintiséis de febrero, el Consejo General del INE ordenó<sup>13</sup> a la Junta General Ejecutiva que, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la distritación nacional 2021-2023. En esa misma fecha, el Consejo General creó e integró<sup>14</sup> el “Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional”, cuya sesión de instalación se llevó a cabo el tres de marzo siguiente.

El nueve de marzo, la Comisión Nacional de Vigilancia del INE aprobó<sup>15</sup> la creación del Grupo de Trabajo Temporal denominado “Distritaciones Electorales Federal y Locales”.

El veintiséis de abril, la Comisión del Registro Federal de Electores del INE aprobó el “Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023”, el cual fue informado a la Junta General Ejecutiva el día veintiocho siguiente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio.

---

<sup>12</sup> En lo subsecuente, INEGI.

<sup>13</sup> Mediante acuerdo INE/CG152/2021.

<sup>14</sup> Mediante acuerdo INE/CG153/2021.

<sup>15</sup> Mediante acuerdo INE/CNV09/MAR/2021.



El veinticuatro de agosto, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó<sup>16</sup> distintas modificaciones al “Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023”.

En este contexto, el veintisiete de agosto, el Consejo General del INE aprobó la adecuación de diversas secciones electorales con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono)<sup>17</sup>, así como, mediante el acuerdo **INE/CG1466/2021** los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización* y, mediante diverso acuerdo, el Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral<sup>18</sup>.

Ahora bien, conforme a lo aprobado mediante el citado acuerdo INE/CG1466/2021, los criterios a observar para la distribución de la demarcación territorial de los distritos electorales federales y locales uninominales son: equilibrio poblacional; distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana; integridad municipal; compacidad; tiempos de traslado; continuidad geográfica, y en su caso, factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

El treinta de septiembre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo **INE/CG1548/2021**, ahora controvertido, por el que se aprobaron los *aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023*. En dicha determinación se aprobó un **conjunto de datos** que servirían como **insumos técnicos** para ejecutar adecuadamente los criterios de distritación aprobados mediante diverso acuerdo INE/CG1466/2021. Este conjunto de datos consiste en:

- **Estadísticas Censales a Escalas Goelectorales 2020 y Anexo 1**, que se refieren a los datos del censo poblacional 2020 publicados por

<sup>16</sup> Mediante acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021.

<sup>17</sup> Mediante acuerdo INE/CG1461/2021.

<sup>18</sup> Mediante acuerdo INE/CG1467/2021.

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

el INEGI transformados a datos por sección electoral denominados estadísticas censales a escalas electorales, con los cuales se podrán corregir los desequilibrios poblaciones entre los distritos electorales surgidos en la última década. Información que se requiere para la aplicación de los criterios 1 y 2, así como de sus respectivas reglas operativas, del acuerdo INE/CG1466/2021.

- **Información relativa al número de población indígena y afroamericana y Anexo 2**, que permitirá delimitar los distritos electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena o afroamericana. Información que toma por insumo los datos generados por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en coordinación con el INEGI, a partir de los resultados del censo poblacional 2020. Información necesaria para la aplicación del criterio 3 y su respectiva regla operativa, establecida en el acuerdo INE/CG1466/2021.
- **Información sobre la estimación de tiempos de traslado y Anexo 3**, que constituye un insumo que se calcula con la información publicada en la Red Nacional de Caminos 2020 del INEGI. Esta información se integra al modelo matemático en el tercer componente de la función de costo, el cual es una sumatoria de los tiempos de traslado entre todas las localidades de 2,500 habitantes o más de población, así como las cabeceras municipales vigentes. Es decir, su papel al interior de la función de costo consiste en calificar a un escenario de distritación de acuerdo con el mejor tiempo promedio de comunicación a su interior, a partir de qué tan bien comunicados están cada uno de los distritos electorales que lo conforman.

En esa tesitura, esta Sala Superior arriba a la convicción que el acuerdo **INE/CG1548/2021**, ahora controvertido, por el que se aprobaron los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, es apenas uno de los distintos actos preparatorios que permitirán al INE y sus áreas técnicas presentar los escenarios sobre los que decidirá la conformación de



la nueva distritación nacional para los próximos procesos electorales y que, como se precisó consistió en la aprobación de los *insumos técnicos* para ejecutar adecuadamente los criterios de distritación aprobados mediante diverso acuerdo INE/CG1466/2021.

Al respecto, es pertinente señalar que al dictar sentencia en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1291/2021 y acumulados, esta Sala Superior determinó desechar de plano las demandas, al considerar que las y los promoventes –entre quienes se encuentran dos ciudadanas y un ciudadano de los ahora demandantes– no contaban con interés jurídico para controvertir el referido acuerdo INE/CG1466/2021.

Ello, porque ese acuerdo, por el que se aprobaron los criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, así como la matriz que establece la jerarquización, en el que se definió el número de distritos que a cada entidad federativa le corresponde, no constituye el acto de decisión final de la conformación de la geografía electoral del país, por lo que no se tiene certeza actualmente de cuál será la forma en que se dividirá el territorio de la Ciudad de México y del Estado de México, ni cuál será la cabecera de cada distrito, así como tampoco la afectación específica que los actuales distritos 31 del Estado de México y 21 de la Ciudad de México tendrá, o si se verán afectados.

En ese orden de ideas, se concluyó que el acuerdo INE/CG1466/2021 no generaba algún agravio a las personas enjuiciantes, al no ser posible advertir alguna afectación a sus derechos de votar y ser votadas, hasta en tanto no se defina el escenario final de la distritación.

Ahora bien, si como se ha precisado el acuerdo ahora controvertido tuvo como objetivo la aprobación de un *conjunto de datos* que servirían como *insumos técnicos* para ejecutar adecuadamente los criterios de distritación aprobados mediante diverso acuerdo INE/CG1466/2021, de ello se concluye que no genera afectación alguna a los derechos de votar y ser votado de las y los impugnantes.

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

En segundo lugar, tampoco pasa desapercibido que en los juicios de la ciudadanía identificados con las claves SUP-JDC-1321/2021, SUP-JDC-1323/2021 y SUP-JDC-1324/2021 también se hace valer un agravio dirigido a combatir la supuesta omisión del INE de consultar de manera previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, ello tampoco genera agravio en este momento, ya que será con la aplicación de los modelos geográficos y matemáticos y con la presentación de los diversos escenarios y la aprobación del escenario final que se podrá saber si las poblaciones indígenas sufren alguna afectación.

Aunado a que, como se ha reseñado, el Consejo General del INE aprobó, el diverso acuerdo INE/CG1467/2021 relativo al "*Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral*", por lo que, en este caso, tampoco es posible advertir una afectación causada por la ejecución de la misma, toda vez que no se conocen los resultados que arrojará el ejercicio consultivo.

Lo hasta aquí expuesto, pone de relieve la falta de interés jurídico de las y los promoventes, ya que la aprobación de los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, no les genera ninguna afectación a sus derechos sustantivos, en tanto que con el acuerdo ahora controvertido no se determinó la geografía electoral de cada distrito electoral, acto que sería, en todo caso, el que les generaría una afectación particularizada.

Por tanto, ante la falta de interés jurídico de las personas enjuiciantes, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, procede el desechamiento de plano de las demandas.

**QUINTA. Requisitos de procedencia.** Por cuanto hace a los recursos de apelación SUP-RAP-418/2021 y SUP-RAP-430/2021, esta Sala Superior



considera que ambos reúnen los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia<sup>19</sup>, conforme a lo siguiente:

**1. Forma.** En los escritos de demanda se precisó la autoridad responsable, la determinación impugnada, los hechos, los medios de prueba relacionados con los mismos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

**2. Oportunidad.** Ambos recursos se promovieron de manera oportuna, puesto que las demandas fueron presentadas el seis de octubre.

En cuanto al primero de ellos, promovido por MORENA e identificado con la clave de expediente SUP-RAP-418/2021, la demanda se presentó directamente ante la oficialía de partes de esta Sala Superior; mientras que el escrito de demanda del promovido por el PAN e identificado con la clave SUP-RAP-430/2021, se presentó ante la autoridad responsable.

El acuerdo impugnado fue aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria del pasado treinta de septiembre, por lo que el plazo legal de cuatro días para impugnarlo transcurrió del viernes primero al miércoles seis de octubre, en el entendido de que no se contabilizan en dicho cómputo los días sábado dos y domingo tres de octubre, por ser inhábiles, al no estar relacionado este asunto con proceso electoral alguno.

**3. Legitimación y personería.** Los recurrentes se encuentran legitimados para interponer los recursos de apelación, por tratarse de dos partidos políticos nacionales. Además, ambos recursos fueron promovidos por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo General del INE, calidad reconocida por la autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados respectivos.

**4. Interés jurídico.** Este requisito también se satisface, debido a que es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que los partidos políticos

---

<sup>19</sup> Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 9, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.<sup>20</sup>

**5. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir el acuerdo impugnado.

**SEXTA. Estudio del fondo.** El desarrollo y análisis del estudio del fondo se realizará a partir de los distintos conceptos de agravio que hizo valer cada uno de los partidos políticos recurrentes en su respectivo medio de impugnación, sin que dicha metodología de estudio cause lesión a los impetrantes<sup>21</sup>.

### 1. SUP-RAP-418/2021

**1.1. Síntesis de agravios.** Al promover el medio de impugnación MORENA pretende que se revoque el acuerdo controvertido, para lo cual hace valer los siguientes conceptos de agravio:

***A. Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que el acto que da sustento al combatido se emitió fuera de los plazos legal y jurisprudencialmente establecidos, y en consecuencia los actos que deriven de tal acuerdo son contrarios a Derecho.***

El partido recurrente sostiene que le depara perjuicio la aprobación del acuerdo INE/CG1548/2021, en razón de que los ejercicios para llevar a cabo la distritación nacional se llevaron a cabo fuera de la temporalidad legal y jurisprudencialmente establecida para dicho proceso de distribución geográfica, lo cual conculca los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Para sostener su agravio, MORENA aduce, esencialmente, que resulta un hecho notorio que con el diverso acuerdo INE/CG1466/2021 se iniciaron los

---

<sup>20</sup> Criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 15/2000, de rubro: *PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.*

<sup>21</sup> Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.*



procesos de distritación, pero que fue emitido cuando aún no culminaba el proceso electoral federal 2020-2021, por lo que los actos subsecuentes relacionados con este proceso de distritación adolecían del mismo vicio de ilegalidad y, por ende, no podrán generar efectos jurídicos.

Lo anterior, dado que los pasos para llevar a cabo dicho ejercicio, si bien constituyen un acto jurídico complejo, son instrumentalizadas con el fin de desarrollar un único objetivo que es concretar la distritación, en ese sentido todos los actos sucesivos de la autoridad vinculados a la ejecución en cita se verán viciados al estar condicionados a un acuerdo inicial que fue emitido de manera ilegal fuera de los plazos establecidos constitucional y jurisprudencialmente.

Para robustecer su argumento, cita los criterios jurisprudenciales emitidos por este Tribunal 52/2013 de rubro: REDISTRITACIÓN. DEBE REALIZARSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES); y 35/2013 de rubro: REDISTRITACIÓN. PUEDE REALIZARSE DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PREVIO AL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL.

En este sentido, señala que el acuerdo INE/CG1466/2021 fue aprobado por votación unánime de las y los consejeros electorales en sesión ordinaria, celebrada el veintisiete de agosto, sin tomar en cuenta que el último medio de impugnación relativo a la elección de diputaciones federales en la integración del Congreso de la Unión fue resuelto por esta Sala Superior, mediante sesión iniciada el veintiocho y concluida el veintinueve de agosto. De ahí que, a dicho del enjuiciante, resulta evidente que tal acuerdo fue emitido fuera de los plazos legal y jurídicamente establecidos, ya que se dio antes de que finalizara el proceso electoral 2020-2021.

***B. Violación al derecho de elección consecutiva y autoorganización de los partidos políticos.***

## **SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS**

Señala el recurrente que el acuerdo impugnado hace nugatorio el derecho de reelección de las y los diputados federales recién electos, al determinar retirar distritos electorales en los Estados de Guerrero, México, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz, así como en la Ciudad de México, lo que, por vía de consecuencia, conculca el derecho de MORENA para postularlos por esta misma vía, dejando en un estado de incertidumbre a los partidos políticos y a las y los diputados federales, toda vez que omite señalar de manera real y concreta en qué distritos aplicará la redistribución que señala la fórmula.

Añade el recurrente, que la responsable incurrió en una omisión en el acuerdo combatido al no contemplar el marco jurídico y constitucional del ejercicio del derecho de las y los diputados federales a la elección consecutiva que establece el artículo 59 constitucional, ya que no prevé el supuesto de aquellas diputaciones federales que decidan ejercer tal derecho ante la desaparición de su distrito, lo que ocasiona una colisión de una normativa constitucional y un acuerdo administrativo que deriva del INE.

El recurrente señala que el acuerdo impugnado resulta ilegal y contrario a sus derechos sustanciales como instituto político al hacer nugatorio el ejercicio de dicho derecho al no establecer medidas protectoras de los derechos esenciales consagrados en el artículo 1º constitucional, al resultar indudable que restarle distritos uninominales a la Ciudad de México, así como a otras entidades, la autoridad electoral responsable en su potestad reglamentaria debió armonizarlo con el artículo 59 constitucional.

En este sentido, tal omisión constituye una transgresión al derecho del partido político de postular en vía de reelección a sus diputaciones electas el pasado seis de junio para integrar la LXV legislatura, máxime cuando ni en el acuerdo INE/CG1466/2021 o en el acuerdo que por esta vía se impugna, se señaló lo atinente a dicha hipótesis. De igual forma, considera que con tal proceder se violan los derechos políticos electorales de las diputaciones recién electas en los distritos que serán suprimidos al hacer nugatorio el derecho a reelegirse ya que en los acuerdos antes señalados no es posible advertir que se haya contemplado tal circunstancia.



Asimismo, aduce una falta de certeza legal, ya que sin importar que dicho acuerdo exponga las reglas numéricas por las que determina la resta o el aumento de los distritos electorales federales en cada una de las entidades federativas del país, omite establecer en lo individual la identificación específica de los distritos que serán afectados por el corrimiento o trazabilidad de la fórmula, por lo que resulta indudable que la responsable debió prever y señalar, para dicho caso concreto, un escenario para las diputaciones que ejercerán el derecho de elección consecutiva por su mismo distrito, el cual se considera transgredido no sólo en perjuicio del instituto político sino el de la población en general al impedírsele votar por la reelección de sus representantes en un distrito que ya no existe y con el cual sé que habría creado un vínculo de identificación.

En este sentido, el recurrente argumenta que la decisión del Consejo General del INE constituye una flagrante violación a los derechos de los partidos políticos al dejarlos en un estado de incertidumbre porque en el acuerdo que se combate, y específicamente en la aplicación de la metodología, si bien se hace un somero desglose de la fórmula, esto no exime al órgano administrativo electoral de señalar con precisión cuáles distritos se moverán o suprimirán a causa de la redistribución.

En esa misma línea argumentativa, el recurrente manifiesta que la metodología es un conjunto de métodos que revelan, en lo particular o en conjunto, la descripción detallada de cómo se realizara algo, es decir, se conforma por instrucciones que señalan circunstancias de “cómo, cuándo y dónde, quienes, etcétera”. Sin embargo, que en el acuerdo impugnado no se observa cuáles distritos en concreto se reconfiguran, siendo que de la fórmula se infiere que diversos estados presentaron una reducción distrital numérica. De ahí que, exista una auténtica incertidumbre en aquellos casos en que la cantidad de distritos que conforman determinados estados se verá reducida, y simplemente el acuerdo plantea una multiplicidad de hechos aislados, tales como fórmulas matemáticas y explicaciones de conceptos que, en el mejor de los casos, sólo constituyen una parte del método, siendo

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

que para considerarse una metodología completa el acuerdo debió plantear un sistema de proposiciones verdaderas las que no se presupone nada que no sea evidente por sí mismo.

El acuerdo combatido incurre en una falta de metodología, ya que por un lado se presenta una grave falta de identificación de los elementos distritales impactados, generando un grave estado de indefensión en los partidos políticos como en las diputaciones federales recién electas. Y por otro lado, dado que todo individuo –derivado de su autonomía– y los partidos políticos –derivado su derecho a la autoorganización– tienen el derecho de fundar sus objetivos e intereses en elementos ciertos, el acuerdo merma tales derechos, al emitir actos que no generan certeza alguna sobre la cual poder fundar y construir sus pretensiones.

### ***C. Violación del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los barrios originarios.***

Afirma el recurrente que tanto el acuerdo INE/CG1466/2021, en el que se estableció como “*Criterio 3. Distritos integrados con municipios de población indígena o afroamericana*”, como en el acuerdo INE/CG1548/2021, en el que se establecieron los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la ejecución de dicho criterio, le deparan perjuicio al haber sido emitidos sin realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como de los barrios originarios, lo que a su juicio vulnera el principio de legalidad y de participación de dichos grupos.

En este sentido, el recurrente sostiene que al contener el acuerdo impugnado un apartado denominado “*Marco convencional internacional de derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes*”, la responsable posee pleno conocimiento de que debía consultar dichos grupos de la población, en relación con los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023.

Sostiene el impugnante que al no consultar a los pueblos y comunidades indígenas que se verán afectados con el contenido del acuerdo impugnado,



se constata que el INE no ha agotado el proceso para determinar cuáles serán los distritos electorales federales correspondientes, por lo que no existe motivación alguna para realizar una nueva distribución de distritos electorales. Por tanto, deviene incongruente haber aprobado aspectos metodológicos y técnicos operativos para la aplicación de los criterios y reglas operativas para llevar a cabo la redistribución electoral, cuando no es el momento oportuno para hacerlo en atención a que no cuenta con todos los elementos necesarios que el propio Instituto ha establecido, aunado a que la delimitación geográfica debe realizarse fuera de cualquier proceso electoral.

De lo anterior, se desprende que, sin realizar una consulta previa a las comunidades, pueblos y barrios originarios, se estaría realizando un indebido ejercicio de distritación y, por consiguiente, la vulneración a los derechos político-electorales de dichas comunidades en sus dos vertientes: i) para participar en cargos de elección popular y ii) para ver representados sus intereses ante el Congreso de la Unión.

Expuesto los motivos de agravio hechos valer por el partido Morena, cabe referir que los agravios en los medios de impugnación requieren que la parte refiera las consideraciones esenciales que sustentan la decisión del acto o resolución que controvierte y la posible afectación o lesión que ello le causa a fin de que, a partir de ello, el órgano resolutor valore si la determinación de la autoridad responsable se apega o no a la normativa electoral aplicable.

Ello implica que los argumentos de la parte actora deben desvirtuar las razones de la autoridad responsable; es decir, debe explicar por qué está contravirtiendo la determinación y no sólo exponer hechos o, únicamente, repetir cuestiones expresadas en la primera instancia.

Cuando eso no ocurre, los agravios deben ser calificados como inoperantes.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado que al expresar cada concepto de agravio se deben exponer argumentos pertinentes para

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

demostrar la ilegalidad del acto reclamado. Si ello se incumple, los planteamientos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, cuando con la repetición o abundamiento en modo alguno se combatan frontalmente las consideraciones de la resolución o sentencia impugnada.
- Si del estudio se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones ese mismo concepto resulta no apto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte actora.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable aún rijan el sentido de la resolución controvertida, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar el acto impugnado.

Es pertinente destacar que la carga impuesta en modo alguno se puede ver solamente como una exigencia, sino como un deber de que los argumentos constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir, de forma frontal, eficaz y real, los argumentos de la resolución controvertida<sup>22</sup>.

### 1.2. Decisión de esta Sala Superior

A juicio de esta Sala Superior lo alegado por el partido recurrente deviene **inoperante** tal como se explica a continuación.

---

<sup>22</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 62/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.*



En primer lugar, este órgano jurisdiccional advierte que aún y cuando en el medio de impugnación interpuesto por el recurrente señala como pretensión la revocación del acuerdo INE/CG1548/2021, de la lectura de sus motivos de inconformidad es posible advertir de que lo que pretende controvertir en realidad es el contenido, alcances y efectos del diverso acuerdo INE/CG1466/2021, mismo que el propio promovente identifica como el acto primigenio con el que dio inicio el proceso de distritación nacional.

Ello se hace patente cuando en el primer motivo de inconformidad MORENA argumenta que el acuerdo INE/CG1466/2021 fue emitido cuando aún no culminaba el proceso electoral federal 2020-2021, y en consecuencia la totalidad de actos subsecuentes emitidos por la responsable y vinculados con el citado proceso no podrían generar efectos jurídicos. De lo que se advierte que la supuesta ilegalidad del acuerdo INE/CG1548/2021, la hace depender íntegramente de la supuesta extemporaneidad del diverso INE/CG1466/2021.

En el mismo sentido, en el segundo agravio concerniente a los temas de elección consecutiva y autoorganización de partidos políticos, el recurrente insiste en que el perjuicio se actualiza cuando se hizo nugatorio lo que él denominado como “derecho de reelección” de las diputaciones federales al haberse reducido en determinadas entidades la cantidad de distritos uninominales electorales que a la fecha mantenía. Sin embargo, resulta claro que dicha situación no fue producto de la emisión del acuerdo INE/CG1548/2021, sino que fue determinada desde el acuerdo INE/CG1466/2021, que no fue impugnado por el hoy recurrente.

Misma conclusión a la que se arriba en el caso del alegato relativo a la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como barrios originarios, ya que el recurrente sustenta su argumentación en que en el acuerdo INE/CG1466/2021 se previó como Criterio 3 lo correlativo a los “*Distritos integrados con municipios de población indígena o afroamericana*”, por lo que le causaría un perjuicio la emisión del acuerdo INE/CG1548/2021,

## **SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS**

al haberse aprobado los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la implementación de dicho criterio, sin haber consultado de manera previa, libre e informada a dichos grupos de la población. Sin embargo, se insiste en que el recurrente endereza sus agravios en combatir que todo lo relacionado con el referido Criterio 3 es ilegal a partir de esta supuesta violación del derecho a la consulta, pasando por alto que esta temática corresponde al contenido del acuerdo INE/CG1466/2021, y que no fue impugnado en su oportunidad por el partido MORENA.

A mayor abundamiento, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que el propio Consejo General del INE aprobó en su sesión del veintisiete de agosto, el diverso acuerdo INE/CG1467/2021, por el que se emitió el *“Protocolo para la Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de distritación electoral”*. Por lo que el recurrente parte de una premisa equivocada al considerar que, dentro del proceso de distritación nacional, la responsable ha sido omisa en contemplar y realizar los ejercicios consultivos en favor de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas. Siendo que dicho acuerdo 1467 tampoco fue impugnado por el hoy recurrente.

En esta tesitura, es menester reiterar que la distritación que actualmente está llevando a cabo el INE no es un acto único e instantáneo que se consuma con la realización o emisión de un solo acuerdo, sino que se trata de un procedimiento complejo y técnico que se organiza a partir de diversas etapas que se van previendo y preparando mediante un conjunto de acciones en las que intervienen las distintas áreas del Instituto. Sin embargo, debe considerarse también que cada acuerdo aprobado por el Consejo General del INE resulta definitivo respecto de las etapas procedimentales que cada uno contempla, por lo que no resulta viable jurídicamente que, como pretende el recurrente, controvirtiendo el acuerdo INE/CG1548/2021 combata las determinaciones realizadas por la responsable en un acuerdo previo que no fue oportunamente impugnado. De ahí lo inoperante de los motivos de inconformidad bajo análisis.

## **2. SUP-RAP-430/2021**



Al promover el recurso de apelación el PAN pretende que se revoque lisa y llanamente el acuerdo impugnado, en lo que se refiere al insumo técnico señalado en el Anexo 2, al considerar que existen graves violaciones a los principios y disposiciones constitucionales a fin de que, en su caso, se ordene que se tomen del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI, los que considera los datos duros, ciertos, concretos y reales para determinar cuál es la población indígena y afroamericana de la nación.

A partir de la lectura detenida y cuidadosa del escrito de demanda<sup>23</sup> presentada por el PAN y conforme a lo expuesto por el partido político demandante, se procederá al análisis de los motivos de disenso sistematizados conforme a la temática que se desarrolla a continuación.

#### ***A. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido***

El PAN aduce como motivo de disenso que el acuerdo controvertido le causa perjuicio por la deficiencia de una correcta fundamentación y motivación, lo cual vulnera los derechos fundamentales garantizados por los artículos 1°, 8°, 14, 16, 17, 133 y demás aplicables de la Constitución federal.

Para esta Sala Superior tal motivo de disenso resulta **inoperante**, como se expone enseguida.

Al respecto se debe tener en consideración que, como parte del *acuerdo por el que se aprueban los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023*, el Consejo General del INE estableció la fundamentación y motivación del acto controvertido.

---

<sup>23</sup> Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.*

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

En relación con la *fundamentación*, como se advierte del propio acuerdo controvertido, se estableció lo siguiente:

- Respecto de su **competencia** para aprobar los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de Criterios y Reglas Operativas para la Distribución Nacional 2021-2023, la sustentó en lo dispuesto por los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, y Apartado B, inciso a), numerales 2 y 3, así como 53 de la Constitución federal; 30, párrafo 1, incisos a), e) y f); 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj); 214, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>24</sup>; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, inciso x) del Reglamento Interior del INE; 24 del Reglamento de Sesiones del Consejo General; numeral 62 de los Lineamientos para la Actualización del Marco Geográfico Electoral; así como en el punto cuarto del **Acuerdo INE/CG1466/2021**.
- En cuanto a las **disposiciones jurídicas que, en general**, sustentan la determinación, consideró los artículos artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 2º, párrafos cuarto y quinto, así como apartado C; 26, Apartado B, primer párrafo; 41, Base V, Apartado A, párrafo primero<sup>25</sup> y Apartado B, inciso a), numeral 2<sup>26</sup>; 53, párrafo primero; 116, fracción II, párrafo tercero y 133 de la Constitución federal.
- Por lo que se refiere al **Marco convencional internacional de derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes**, sustentó su determinación en los artículos 1, 2, 5, inciso c), de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; 3, 4, 5, 8, numeral 2, inciso d), 9 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 2, párrafo 1 y párrafo 2, inciso a), 3, 4, 6, párrafos 1 y 2, 7, párrafo 3, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 9 de la Carta Democrática Interamericana; 5, de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia; I, párrafo 2, II, III, VI, IX, X, párrafos 1 y 2, XXI, párrafo 1, XXIII, párrafos 1 y 2, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- En relación con el **Marco convencional internacional de derechos humanos en materia político-electoral**, tuvo como sustento de la

<sup>24</sup> En adelante, LGIPE.

<sup>25</sup> En relación con los diversos 29; 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la LGIPE.

<sup>26</sup> Relacionado con el diverso 32, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE.



determinación controvertida, los artículos 21, apartado 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos; 2, párrafos 1 y 2, 25, incisos a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 23, apartado 1, incisos a) y b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

- Ahora bien, en cuanto al **Marco legal nacional**, tuvo en consideración los artículos 1, párrafo 2, 5, párrafo 1, artículo 9, párrafo 2, 30, párrafo 1, incisos a), d), e) y f), 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, artículo 44, párrafo 1, inciso l), 54, párrafo 1, incisos g) y h), 71, párrafos 1 y 2, 147, párrafos 2, 3 y 4, 158, párrafo 2, 214, párrafos 1, 2, 3, de la LGIPE; 2, 4, fracciones III, XIV, XXIII y XXXIII, 5, 6, fracciones I, II y VIII, 7, 8 y 9, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas<sup>27</sup>; 45, párrafo 1, incisos q), t) y u), del Reglamento Interior del INE; 16, 18, 61, 62, 63, 64 de los Lineamientos para la Actualización del Marco Geográfico Electoral.

Al respecto, es de señalar que, en cada caso el Consejo General expuso las razones especiales sobre la aplicabilidad de los preceptos citados respecto de la emisión del acuerdo controvertido.

Asimismo, en el considerando TERCERO del acuerdo controvertido, el Consejo General del INE estableció específicamente como *Motivos para aprobar los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023*, los siguientes:

- La Constitución federal y la LGIPE, así como la demás normatividad y acuerdos en la materia, revisten al INE de atribuciones para la organización de los procesos electorales federales y locales, entre las cuales destaca la definición de la geografía electoral del país, así como la responsabilidad para elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral a través del diseño y

---

<sup>27</sup> En lo sucesivo, LINPI.

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

determinación de los distritos electorales y la división del territorio nacional en secciones electorales.

- El Marco Geográfico Electoral constituye un elemento dinámico de actualización constante, como consecuencia de la integración de nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos municipios, la modificación de límites territoriales y el decremento o incremento del número de ciudadanas y ciudadanos en las secciones electorales.
- Es necesario contar con un Marco Geográfico Electoral actualizado que permita garantizar la correcta asignación de cada ciudadana y ciudadano a la sección electoral que corresponda a su domicilio, previendo en todo momento el crecimiento natural de la población.
- De ahí, se advierte la necesidad de mantener debidamente actualizado el Marco Geográfico Electoral, ya que es obligación de esta autoridad electoral asegurar que el voto de las ciudadanas y los ciudadanos cuente con el mismo valor, lo cual se logra con la debida distribución poblacional a través de la geografía electoral.
- Por lo anterior, en uso de las facultades constitucionales y legales conferidas al INE en esta materia, el Consejo General aprobó, mediante *Acuerdo INE/CG1466/2021*, los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023*, así como la *matriz que establece su jerarquización*, que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales.
- Entre los criterios y reglas operativas referidos, aprobados en el Acuerdo INE/CG1466/2021, particularmente en cuanto a los *Distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana*, se aprobó el *Criterio 3*, conforme al cual, *“De acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas<sup>28</sup>, cuando sea factible, se delimitarán los Distritos Electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana”*.
- Asimismo, como regla operativa del criterio 3 se aprobó que: *“a. Se identificarán los municipios con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana en la información provista por el INPI”*.
- Además, en el Punto cuarto del citado Acuerdo INE/CG1466/2021, este Consejo General instruyó a la DERFE a definir los aspectos metodológicos y

---

<sup>28</sup> En adelante, INPI.



técnico-operativos, con motivo de la aplicación de Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, los que son puestos a consideración de este órgano superior de dirección a través del presente Acuerdo.

- De esta manera, es conveniente señalar que el INE ha desarrollado una sólida metodología basada en la experiencia adquirida en los ejercicios de redistribución previos, en donde la técnica y la concertación política se conjuntan dentro del marco legal vigente para lograr una actualización cartográfica objetiva y generadora de certeza.
- Con el objetivo de crear las nuevas demarcaciones distritales, existe un conjunto de datos que corresponden a insumos técnicos de distritación que deberán ser aprobados por este Consejo General y que, entre otras, particularmente respecto de la *Información relativa al número de población indígena y afro mexicana*, se consideró como indispensable para la aplicación del criterio 3 y su respectiva regla operativa, los cuales fueron aprobados por este Consejo General para la distritación nacional 2021-2023.
- Dicho criterio se establece que, de acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el INPI, cuando sea factible, se delimitarán los Distritos Electorales Federales y Locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana.
- En ese contexto, es importante referir que, mediante oficio CGPE/2021/OF/0256, el INPI proporcionó al INE la información relativa al número de población indígena y afro mexicana, la cual se informa que fue integrada por ese mismo Instituto en coordinación con el INEGI, tomando como base la información del Censo 2020.
- En tal virtud, la información referida se localiza en el Anexo 2, que forma parte integral del Acuerdo.

A partir de lo expuesto, lo inoperante del motivo de disenso que hace valer el PAN deriva de que se trata de una manifestación genérica con la cual es omiso en controvertir las consideraciones expuestas por el Consejo General del INE para fundamentar y motivar el acuerdo controvertido.

***B. Omisión de observar los principios de certeza, objetividad y legalidad***

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

El PAN aduce que le causa agravio el actuar del Consejo General responsable ya que es omiso de observar los principios rectores de la función electoral de certeza, objetividad y legalidad, tal como se mandata en la base V, apartado A, del artículo 41 de la Constitución federal, particularmente respecto de la aprobación del insumo técnico identificado como “2. *Información relativa al número de población indígena y afro mexicana*”.

Al respecto, señala que no se cuestiona ni se impugna todo aquello que tiene que ver con los trabajos técnicos y metodológicos que derivan en la obtención de información estadística poblacional en diversos ámbitos; sin embargo, cuando dicha información se integra con criterios e interpretación de organismos distintos al INEGI, como en el caso concreto, el INPI y su utilización impactará en la geografía electoral del país, así como en la composición y determinación de la representación política, el Consejo General del INE está obligado a dotar de certeza, objetividad y legalidad los datos que serán un insumo técnico básico para realizar los trabajos técnicos de distritación en el país, cuestión que se incumple en el acuerdo impugnado.

Asimismo, aduce que en el apartado mencionado no existe por parte del INEGI ni del INPI información clara, objetiva, concreta y cierta que permita concluir el número de población indígena y afro mexicana.

Para este órgano jurisdiccional los motivos de disenso expuestos resultan en parte **infundados** y en otra **inoperantes**.

Lo infundado deriva de que, para esta Sala Superior, en observancia a los principios de certeza<sup>29</sup>, objetividad<sup>30</sup> y de legalidad<sup>31</sup>, el Consejo General del INE, acorde a sus atribuciones constitucionales y legales, así como a fin de

---

<sup>29</sup> En cuanto que, la acción o acciones que se efectúen deben ser del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es que el resultado de los procesos sea completamente verificables, fidedignos y confiables.

<sup>30</sup> Principio rector de la función estatal electoral que implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos, por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

<sup>31</sup> Entendido como la adecuación de la conducta de los sujetos de Derecho, tanto autoridades como gobernados, a los ordenamientos jurídicos vigentes.



dar continuidad a los Trabajos de Distritación Nacional 2021-2023, para definir la geografía electoral, emitió el acuerdo ahora controvertido.

Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución federal y 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, 44, párrafo 1, inciso I), 54, párrafo 1, incisos g) y h), de la LGIPE, es facultad exclusiva del INE para los procesos electorales federales y locales, definir la geografía electoral que incluirá el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

En este orden de ideas, son facultades del Consejo General dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para tales efectos, a fin de mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad federativa, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

Acorde a tales disposiciones constitucionales y legales, el INE está dotado de atribuciones para la organización de los procesos electorales federales y locales, entre las cuales destaca la definición de la geografía electoral del país, así como la responsabilidad para elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral, a través del diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio nacional en secciones electorales.

Ahora bien, de conformidad con la normativa aplicable, la facultad de la autoridad responsable para llevar a cabo la delimitación de la geografía electoral tiene naturaleza jurídica de un acto complejo, al ser necesaria la existencia de actos continuos y concatenados, en los que intervienen distintos órganos del propio INE, como el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y la Comisión Nacional de Vigilancia, aunado a la intervención de otros

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

organismos diversos al INE como es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En este orden de ideas, se han emitido diversos actos por los citados órganos, en su ámbito de competencia, los cuales tienen como finalidad establecer la delimitación de la geografía electoral a nivel federal y en las entidades federativas:

- A partir de la publicación del censo dos mil veinte, realizada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno por el INEGI, el día veintiséis siguiente el Consejo General del INE ordenó a la Junta General Ejecutiva que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la distritación nacional 2021-2023.
- El veintiséis de enero, mediante acuerdo INE/CG153/2021, se aprobó la creación e integración del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional.
- El nueve de marzo, la Comisión Nacional de Vigilancia, mediante acuerdo INE/CNV09/MAR/2021, determinó la creación del Grupo de Trabajo Temporal “Distritaciones Electorales Federal y Locales”.
- El veintiséis de abril, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó el acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, por el que estableció el plan de trabajo del proyecto de la distritación nacional 2021-2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio, el cual contempla como algunas de sus etapas el inicio de los trabajos del Proyecto de la Distritación Nacional, la preparación de insumos y la definición de criterios técnicos, reglas operativas, matriz de jerarquización de criterios técnicos y reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y sus criterios de evaluación.
- El veintinueve de junio se presentó ante el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional la propuesta de los “Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023”, así como la matriz que establece su jerarquización.
- El veinticuatro de agosto, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó el acuerdo INE/CRFE41/04SE/2021, a fin de someter a la consideración del Consejo General el “Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización”.



Conforme a lo expuesto, acorde a las facultades constitucionales y legales conferidas al INE, el Consejo General tiene la atribución de definir los *Criterios y Reglas Operativas para la distritación, así como la matriz que establece su jerarquización*, que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, en términos del Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

De esta manera, con la finalidad de continuar con las actividades para la definición del citado proyecto institucional, mediante acuerdo INE/CG1466/2021, el veintisiete de agosto el Consejo General aprobó los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización*.

Conforme a lo aprobado, los criterios a observar para la distribución de la demarcación territorial de los distritos electorales federales y locales uninominales son: equilibrio poblacional; distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana; integridad municipal; compacidad; tiempos de traslado; continuidad geográfica, y en su caso, factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

En este contexto, por lo que se refiere a los *distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana*, el Consejo General emitió el criterio y regla operativa que se señalan a continuación:

**Criterio 3**

De acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), cuando sea factible, se delimitarán los Distritos Electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afromexicana.

**Regla operativa del criterio 3**

- a. Se identificarán los municipios con 40% o más de población indígena y/o afromexicana en la información provista por el INPI.
- b. Se procurará agrupar a los municipios con 40% o más de población indígena y/o afromexicana que sean colindantes entre sí. Se buscará que las agrupaciones sean con municipios que compartan la misma lengua o con autoadscripción afromexicana o indígena. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

población media estatal en más de 15%, se dividirá a la agrupación municipal para integrar Distritos dentro del margen permitido.

c. En el caso de que sea necesario integrar a la agrupación indígena y/o afroamericana uno o más municipios no indígenas o no afroamericanos, se preferirán los municipios con mayor población indígena y/o población afroamericana.

Como se advierte de lo anterior, se estableció el criterio relativo a que **acorde a la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**, cuando ello sea factible, **se delimitarán los distritos Electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afroamericana**, en relación con lo cual se estableció la regla de que los municipios con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana se identificarán en la información que provea el INPI.

Para este órgano jurisdiccional en observancia, entre otros, de los principios de certeza, objetividad y de legalidad, el Consejo General, a fin de dar continuidad a los Trabajos de Distritación Nacional 2021-2023, para definir la geografía electoral, que incluirá el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales determinó, mediante el acuerdo INE/CG1466/2021, los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización* y acorde a ello emitió la determinación ahora controvertida.

En este contexto, previa solicitud, mediante oficio CGPE/2021/OF/0256 el INPI proporcionó al INE la información relativa al número de población indígena y afro mexicana, la cual se informa que fue integrada por el mismo INPI en coordinación con el INEGI, tomando como base la información del Censo de Población y Vivienda 2020.

En consecuencia, acorde a lo aprobado en el acuerdo INE/CG1466/2021 así como en seguimiento del mismo, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG1548/2021, *POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ASPECTOS METODOLÓGICOS Y TÉCNICO-OPERATIVOS PARA LA APLICACIÓN DE CRITERIOS Y REGLAS OPERATIVAS PARA LA DISTRITACIÓN NACIONAL 2021-2023*, ahora controvertido, en el que aprobó como *insumo técnico*, entre otros, el correspondiente a la información relativa al número de población indígena



y afro mexicana, de conformidad con el Anexo 2, que forma parte integral de ese Acuerdo, que corresponde a la información remitida por el INPI.

A partir de lo expuesto, es que para este órgano jurisdiccional resulta infundado el motivo de disenso que formula el partido político demandante.

Ahora bien, la inoperancia de los motivos de disenso deriva de que, de la lectura integral de la demanda presentada por el PAN es de advertir que pretende controvertir la determinación de utilizar como insumo la información proporcionada por el INPI, lo cual no controvertió en la oportunidad procesal correspondiente.

En efecto, como ha quedado expuesto, mediante acuerdo INE/CG1466/2021 de fecha veintisiete de agosto, el Consejo General aprobó los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización*, entre los cuales, está el correspondiente a los *distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana*, consistente en que *de acuerdo a la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, cuando ello sea factible, se delimitarán los distritos Electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana*, en relación con lo cual se estableció la regla de que los municipios con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana se identificarán en la información que provea el INPI.

Tal determinación no fue controvertida y, por tanto, conforme a lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, se considera como consentida expresamente, dado que no fue interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro del plazo establecido por la ley, de ahí que, como se ha expuesto, se consideren inoperantes los motivos de disenso tendentes a controvertir la utilización, como insumo, de la información proporcionada por el INPI.

***C. Incorrecta interpretación del Consejo General relativa al número de población indígena y afro mexicana***

El PAN hace valer como motivo de disenso que el Consejo General responsable hace una incorrecta interpretación de la información relativa al número de población indígena y afro mexicana emitida por el INPI en virtud del Censo 2020 de Población y Vivienda del INEGI.

Para este órgano jurisdiccional el argumento resulta **infundado**, ello derivado de que el partido político apelante parte de la premisa inexacta de que el Consejo General del INE realiza una interpretación de la información sobre población indígena y afro mexicana.

De lo hasta ahora expuesto, es de señalar que contrariamente a lo aducido por el PAN, el Consejo General no ha realizado, al emitir el acuerdo controvertido, interpretación alguna respecto de la información remitida por el INPI, porque la determinación emitida sólo aprobó como insumo técnico, entre otros, el correspondiente a la información relativa al número de población indígena y afro mexicana, de conformidad con el Anexo 2, del propio acuerdo, que corresponde a la información remitida por el INPI.

***D. Existencia de errores metodológicos respecto del insumo aprobado***

El PAN aduce la existencia de errores metodológicos respecto de la información aprobada como insumo técnico, en relación con lo cual señala que para el Censo 2020 de Población y Vivienda, se tomó como base que, *para la identificación de la población indígena se utiliza el criterio del INPI que consiste en seleccionar a toda la población en viviendas desde la jefa, jefe, su cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos, declararon hablar lengua indígena.*

En ese orden de ideas, aduce que la voluntad expresa de la *persona de referencia*<sup>32</sup> que respondió el Cuestionario para auto adscribirse o auto identificarse como parte de una población indígena y/o afro mexicana fue

---

<sup>32</sup> Es la reconocida como jefa o jefe de la vivienda por los demás residentes. En caso de no reconocer a alguien como jefa o jefe, se asigna a una persona de referencia de 12 años o más para establecer relaciones y parentesco.



extrapolada a todas las personas que habitan o residen en dicha vivienda y se les adjudica dicha calidad sin tomar en cuenta su voluntad individual y personalísima.

Asimismo, señala que, al aprobar los insumos técnicos para dar inicio a los trabajos de distritación, entre éstos, el que corresponde a la *Información relativa al número de población indígena y afro mexicana*, el Consejo General responsable inadvierte que existe un sesgo trascendental y determinante por lo que se refiere al número de población indígena y afro mexicana, que tiene gran impacto y efectos sobre la representación nacional y sobre los derechos de las personas.

Así, argumenta que el error metodológico más grave y trascendente que contiene el insumo impugnado es la asunción que realiza el INPI y que valida el Consejo General del INE respecto a que al contestar el cuestionario (básico o ampliado) la persona de referencia que sí se encuentra en el supuesto de condición de habla indígena, o si se considera afro mexicana o afrodescendiente, ello automáticamente se puede extrapolar y por ende adjudicar para todas y cada una de las personas que habitan dicha vivienda. Esto es, no existe manera de que la persona de referencia por el solo hecho de haber respondido que ella habla una lengua indígena o que se auto adscribe indígena o afro mexicano, pueda adjudicar la calidad de indígena al resto de los habitantes de la vivienda, cuestión que tampoco es válida ni técnica ni metodológicamente para una institución del Estado Mexicano, sea cual sea –INEGI, INPI o INE– toda vez que se trata de derechos personalísimos y voluntarios que no encuentran justificación ni sustento alguno para arrogarse ese derecho.

Para este órgano jurisdiccional, los motivos de disenso resultan **inoperantes** derivado de que el demandante no controvierte el acuerdo emitido por el Consejo General del INE, por el que aprobó como insumo técnico, entre otros, el correspondiente a la información relativa al número de población indígena y afro mexicana, sino que controvierte una cuestión

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

diversa consistente en los criterios metodológicos aplicados por el INPI para determinar la población indígena y afro mexicana.

Al respecto, es de considerar que conforme a lo previsto en el artículo 53, párrafo primero, de la Constitución federal, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales federales debe ser la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, así como que para su distribución entre las entidades federativas se debe tener en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputaciones de mayoría.

Acorde a lo anterior, en los párrafos 1 y 2 del artículo 214 de la LGIPE, se prevé que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el INE con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

En este contexto, como se ha reseñado, mediante el acuerdo INE/CG1466/2021 el Consejo General aprobó los *Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización*, entre los cuales están los relativos a los *distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana*, el Consejo General emitió el criterio relativo a que, *acorde a la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*, cuando ello sea factible, *se delimitarán los distritos Electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afromexicana*.

Al respecto, se consideró que, en términos de lo establecido en el artículo 2 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, ese Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afro mexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los



derechos de los pueblos indígenas y afro mexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con la Constitución federal y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Asimismo, que en el artículo 4, fracciones III, XIV, XXIII y XXXIII de la LINPI, se prevé que, para el cumplimiento de su objeto, el INPI tendrá, entre otras atribuciones y funciones:

- a) Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afro mexicano reconocidos en la Constitución federal y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte;
- b) Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afro mexicano en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales;
- c) Ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos, y
- d) 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, en tanto sujetos de derecho público.

En el artículo 5 de la LINPI, se prevé que, para dar cumplimiento a la fracción XXIII del diverso 4 de esa Ley, el INPI diseñará y operará un

## **SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS**

sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos. De igual manera, el INPI podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Asimismo, conforme al artículo 6, fracciones I, II y VIII de la LINPI, en el desarrollo de sus atribuciones, el INPI se debe regir, entre otros, por los siguientes principios: 1) respetar, observar, y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación, así como su diversidad cultural, social, política y económica; 2) garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y, como una expresión de ésta, la autonomía, de conformidad con lo establecido en la Constitución federal y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte, así como 3) garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos que parten y tienen diferentes concepciones sobre el ejercicio del gobierno comunitario, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico federal y estatal.

En este orden de ideas es atribución del INPI –como la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afro mexicano, en los términos que se ha precisado–, emitir la información sobre población indígena y afro mexicana por municipio con base en el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, así como los criterios metodológicos para ese efecto, lo cual al no corresponder a la materia electoral no puede ser objeto de impugnación en esta sede jurisdiccional.

Conforme a lo expuesto es de considerar que, en el caso, lo impugnable es la determinación del Consejo General por la que aprobó como insumo



técnico, entre otros, el correspondiente a la información relativa al número de población indígena y afro mexicana, emitida por el INPI a petición del INE, conforme al criterio y norma operativa correspondientes aprobados en el diverso acuerdo INE/CG1466/2021, por lo que si lo que el PAN pretende controvertir es una cuestión diversa consistente en los criterios metodológicos aplicados por el INPI para determinar la población indígena y afro mexicana, de ello deriva la inoperancia de los motivos de disenso expuestos por ese partido político.

Asimismo, se reitera que si la pretensión del PAN estuviera vinculada a la impugnación del criterio general por el cual se determinó que acorde a la información provista y las definiciones establecidas por el INPI, cuando ello sea factible, se delimitarán los distritos electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afro mexicana, sus motivos de disenso resultan inoperante porque fue aprobado por el Consejo General mediante el diverso acuerdo INE/CG1466/2021, el cual no fue controvertido en su oportunidad.

***E. Aplicación de criterio de auto adscripción para determinar población indígena y afro mexicana***

El PAN argumenta que para efectos de la materia electoral, con base en los diversos precedentes y jurisprudencia, no es equiparable ni puede tomarse como igual hablar una lengua indígena que auto adscribirse a un pueblo o comunidad indígena, pues ha sido materia de diversos asuntos en la Sala Superior que el hecho de hablar una lengua no implica de manera automática que una persona se auto adscribe o auto identifica con un pueblo o comunidad indígena, de las misma manera que para que una persona se auto adscriba a un pueblo o comunidad indígena no es requisito el hablar de una determinada lengua indígena.

Asimismo, señala que el dato de hablantes de una lengua indígena es un dato cierto para efectos de indicadores poblacionales, aunque persista la discusión respecto del ejercicio de derechos político-electorales, en su caso

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

bastaría con que dicha población, de manera persona e individual manifestara de palabra que se identifica con dicho pueblo o comunidad para que el Tribunal considerara que se auto adscribe y en función de ello pudieran acceder a los derechos que les corresponda, de acuerdo a la tesis de jurisprudencia 12/2013, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

Para el partido político demandante, los datos duros, ciertos y concretos para efectos del ejercicio de derechos político-electorales en el caso del cuestionario básico ascienden a 3,834,125 personas, pues hay 11.4 millones de personas a las que se les está imponiendo una calidad en su identidad de la que no fueron parte.

Mientras que el INPI al proveer de información a la responsable le expone en una nota técnica que forma parte del ANEXO 2 impugnado los siguientes datos:

Indicador	Población	Porcentaje
Población indígena	23,027,234	18.27
Población que se considera sólo como afro mexicano o afrodescendiente	1,423,791	1.13
<b>Total de población indígena y afro mexicana</b>	<b>24,451,025</b>	<b>19.40</b>

Señalando en la misma, que esos datos corresponden al Censo 2020 de Población y Vivienda del INEGI, respecto de sus cuestionarios básico y ampliado, sin hacer mayor desglose de la información, de lo que se asume que contiene el mismo error metodológico de extrapolar un elemento de identidad individual y personalísimo de la persona de referencia que contestó a dicho cuestionario ampliado a todos los habitantes de la vivienda.

El mismo anexo 2 contiene una tabla de Excel del INPI denominada: *Población total, indígena y afro mexicana por municipio, México, 2020*, en la que se detalla el número de población total y el porcentaje de población *indígena más afro mexicana* municipio por municipio del país. Ello, para que la autoridad electoral tenga el dato de aquellos municipios que se



encuentran en el supuesto de 40% o más de población indígena, arrojando un total de 1,078 municipios en el país que se encuentran en dicho supuesto, lo que significa que el 43.5% del total de 2,474 municipios y alcaldías del país se encuentran en condición de dar origen a distritos locales y federales indígenas, lo cual se encuentra además alejado de la realidad, vulnerando los principios de certeza, objetividad y legalidad a que está obligada la autoridad electoral, pues se tendrá al final una conformación de distritos uninominales indígenas que estará basada en datos inciertos. Además, aduce que esta imprecisión afectará las decisiones de las autoridades electorales para determinar acciones afirmativas en favor de una población, que obligará a la postulación y por ende representación de pueblos y comunidades indígenas en distritos donde no necesariamente habrá poblaciones que se identifiquen con dichos grupos e impidiendo que en distritos en donde sí exista población significativa que se identifique con pueblos y comunidades indígenas no se obligue a la postulación y por ende no exista representación de dichos pueblos y comunidades.

En ese sentido solicita revocar lisa y llanamente el acuerdo impugnado, en lo que se refiere al insumo técnico y, en su caso, se ordene que se tome del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI, los que considera datos duros, ciertos, concretos y reales para determinar cuál es la población indígena y afro mexicana de la nación.

Para esta Sala Superior los argumentos formulados por el PAN son en parte **infundados** y en otra **inoperantes**.

Lo infundado deriva de que el partido político recurrente parte de una premisa inexacta al considerar que el único criterio empleado en relación con personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, para fines electorales, es el de auto adscripción expresa.

Al respecto es de considerar que, si bien, es criterio obligatorio de este órgano jurisdiccional que el hecho de que una persona o un grupo de personas se identifiquen y auto adscriban con el carácter de indígenas

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan<sup>33</sup>, o bien, que basta que una persona afirme que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad<sup>34</sup>, ese no es el único criterio que ha sido considerado respecto de determinaciones relacionadas al ejercicio de los derechos político-electorales por personas indígenas o afromexicanas.

En efecto, de manera ejemplificativa es de señalar que, en relación con las determinaciones relacionadas a diversas acciones afirmativas implementadas, aplicables respecto de algún proceso electoral en particular, si bien esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que la auto adscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades, tal estándar, por sí sólo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad.

En ese sentido se ha considerado que, a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos y ciudadanas que se auto adscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar una **auto adscripción 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<sup>35</sup>.

Por otra parte, particularmente respecto de la determinación del número de distritos indígenas en los que se postularían candidaturas de personas con

---

<sup>33</sup> Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 12/2013, de rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.*

<sup>34</sup> En términos del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/2012, de rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.*

<sup>35</sup> Entre otras, véase sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.



tal calidad, también se ha considerado por las autoridades electorales un ***criterio lingüista***, esto es, que el estándar mínimo que debía garantizarse es una representatividad legislativa del 6.5% del órgano legislativo, o lo más cercano posible, al ser ese el porcentaje de personas que hablan una lengua indígena, en relación con la población total del país, según los indicadores lingüísticos de la encuesta intercensal del INEGI levantada en dos mil quince.<sup>36</sup>

Ello, en razón de que dicho porcentaje fue determinado teniendo como base que 7,382,785 personas son hablantes de una lengua indígena en México, lo que representa el 6.5% de la población del país, dato que es obtenido de los indicadores lingüísticos en el rubro de etnicidad contenidos en los resultados de la Encuesta Intercensal del INEGI de 2015.

No obstante, se sostuvo que el estándar óptimo correspondía al 21.5% de representatividad política, pues ese es el porcentaje de personas indígenas que, de la población total, residen en el país, según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas 2015, que fueron elaborados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a partir de la encuesta intercensal 2015 del INEGI.

Al respecto, se consideró que el factor lingüista se utilizó sólo como una manifestación propia de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y una característica de las personas que se auto adscriben como indígenas, pues se refiere a un porcentaje de personas, pertenecientes a ese sector, que domina al menos una lengua indígena; esto, sólo para contrastar ese subsector frente a la representatividad legislativa con que han contado históricamente, y evidenciar, aun así, el desfase proporcional que motivó el incremento de la acción afirmativa, la cual, si bien es cierto, ha ido en aumento, sigue siendo insuficiente para

---

<sup>36</sup> Como se advierte de diversas consideraciones contenidas en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados.

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

llegar a un plano igualitario.<sup>37</sup>

Asimismo, es de advertir –sólo de manera ejemplificativa– que, para efectos de ejercicios previos de actualización de la geografía electoral, específicamente para la distritación electoral, el Consejo General del INE, al emitir el Acuerdo INE/CG165/2016 por el cual se aprobaron los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, estableció entre tales criterios el relativo a los *distritos integrados con municipios de población indígena*, en el sentido de que, “3. De acuerdo a la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los Distritos con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena”.

En este contexto es de advertir que tal variable se encuentra contenida en los **Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015**, que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas elaboró con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, donde de la población nacional total del país era de 119,530,753 personas y 25,694,928 se consideraron como personas indígenas, lo que representa el 21.5% de la población total.<sup>38</sup>

Al respecto, es de señalar que, considerando el insumo técnico aprobado por el Consejo General mediante el acuerdo controvertido se advierte que, a partir de la información remitida por el INPI, sólo respecto de la **población indígena**, se advierte que corresponde a un total de **23,027,234** personas, lo que equivale al **18.27%** del total de la población.

Por otra parte, los motivos de disenso resultan inoperantes en cuanto el recurrente pretende controvertir los criterios metodológicos aplicados por el INPI para determinar la población indígena y afro mexicana, ello, acorde a las razones expuestas en apartado precedente.

---

<sup>37</sup> Véase sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados.

<sup>38</sup> Véase acuerdo INE/CG572/2020.



Sólo a mayor abundamiento es de advertir que considerar el criterio hecho valer por el partido político recurrente –que propone considerar los datos duros, ciertos, concretos y reales para determinar cuál es la población indígena y afro mexicana de la nación–, sería contrario al principio de progresividad de los derechos fundamentales consagrado en el artículo 1° constitucional, en materia de representación política de las y los indígenas, a fin de consolidar la representación óptima de los pueblos originarios, dado que lo conducente es que, con base en el citado principio, se avance ininterrumpidamente para lograr que todas las personas disfruten de sus prerrogativas constitucionales en la justa medida que les corresponde, sin que exista alguna distinción irracional de cualquier índole que se los impida.

Lo anterior, porque debe tenderse a continuar el avance constante hacia un nivel de representatividad de las comunidades indígenas que sea acorde con el sector que representan dentro del conglomerado social mexicano.

***F. Generación de sobre y subrepresentación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afectación del derecho de autodeterminación de los partidos políticos***

El PAN argumenta, que el resultado de confirmar dicho insumo como cierto y objetivo, tendrá como efecto una sobre representación y una subrepresentación de los pueblos y comunidades indígenas en otra determinada geografía del país, afectando así de manera grave a la autodeterminación de los partidos políticos en la postulación de sus candidaturas.

Los motivos de disenso resultan **inoperantes**, derivado de que el demandante sólo aduce una sobre y subrepresentación de la población indígena y la afectación del derecho de autodeterminación de los partidos políticos, lo que constituye una afirmación genérica que no está sustentada en un ejercicio argumentativo idóneo ni en elemento probatorio alguno, además teniendo en consideración que lo determinado por el Consejo General del INE al emitir el acuerdo INE/CG1548/2021 y, en particular la

## SUP-JDC-1321/2021 Y ACUMULADOS

cuestión controvertida, consistió –como se ha expuesto– en aprobar como insumo técnico, entre otros, el correspondiente a la Información relativa al número de población indígena y afro mexicana, de conformidad con el Anexo 2, que forma parte integral de ese Acuerdo, que corresponde a la información remitida por el INPI.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Superior aprueban los siguientes

### RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios de la ciudadanía **SUP-JDC-1322/2021**, **SUP-JDC-1323/2021**, **SUP-JDC-1324/2021**, así como recursos de apelación **SUP-RAP-418/2021** y **SUP-RAP-430/2021** al diverso juicio **SUP-JDC-1321/2021**.

**SEGUNDO.** Se **desechan de plano las demandas** de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1321/2021, SUP-JDC-1322/2021, SUP-JDC-1323/2021 y SUP-JDC-1324/2021.

**TERCERO.** Se **confirma**, en cuanto fue materia de impugnación el acuerdo INE/CG1548/2021.

**NOTIFÍQUESE** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos da fe.

*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.*