



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-391/2022

**RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** IVÁN GÓMEZ  
GARCÍA, HUGO ENRIQUE CASAS  
CASTILLO Y BENITO TOMÁS TOLEDO

**COLABORÓ:** DANIEL ERNESTO  
ORTIZ GÓMEZ

Ciudad de México, a dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

## S E N T E N C I A

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación indicado al rubro, en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo INE/CG830/2022 del Consejo General del INE, por el que se emitieron los Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulen en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular.

## Í N D I C E

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	5
RESUELVE.....	28

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

## RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Acción afirmativa indígena.** El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG508/2017, con los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el proceso electoral federal 2017-2018.
- 3 En dicho acuerdo, el INE identificó veintiocho (28) distritos electorales federales en los que el cuarenta por ciento (40%) o más de la población se identificaba como indígena; por lo que, para garantizar la representación de las comunidades originarias, el INE obligó a que los partidos políticos postularan personas indígenas en doce (12) de los referidos distritos.
- 4 **B. Recursos de apelación (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).** Inconformes, diversos partidos políticos y ciudadanos promovieron sendos medios de impugnación en contra del referido acuerdo; en lo relativo a la medida afirmativa indígena, esta Sala Superior confirmó su implementación, pero modificó su contenido.
- 5 Al respecto, se consideró pertinente que, para garantizar el acceso a las diputaciones de mayoría relativa, la acción afirmativa debía acotarse para que los partidos políticos tuvieran que postular candidaturas indígenas en los trece (13) distritos electorales que superaban el sesenta por ciento (60%) de población indígena.
- 6 **C. Lineamientos en el registro de candidaturas.** El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG572/2020, por el que estableció los criterios para el



registro de candidaturas a las diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021.

7 Respecto de las medidas afirmativas indígenas, el INE consideró necesario ampliar su aplicación, según lo siguiente:

- Por el principio de **mayoría relativa**, los partidos debían de postular candidaturas indígenas en veintiún (21) de los veintiochos (28) distritos electorales indígenas.<sup>2</sup>
- Por el principio de **representación proporcional**, los partidos debían de postular un total de nueve fórmulas de personas indígenas, en los primeros diez lugares de sus listas de asignación de cada circunscripción electoral. Estas candidaturas se distribuyeron de la siguiente forma:

1ra Circunscripción	2da Circunscripción	3ra Circunscripción	4ta Circunscripción	5ta Circunscripción
1 fórmula	1 fórmula	4 fórmulas	2 fórmulas	1 fórmula

8 **D. Recursos de apelación (SUP-RAP-121/2020 y acumulados).**

Inconformes, diversos partidos políticos presentaron sendos recursos de apelación y en lo relativo a la acción afirmativa indígena, este órgano jurisdiccional confirmó su aplicación para ambos principios de elección popular.

9 Sin embargo, a efecto de lograr la efectiva representación de las comunidades indígenas bajo el principio de mayoría relativa, se determinó que el INE tenía que establecer cuáles serían los veintiún (21) distritos en donde los partidos sólo podían postular candidaturas indígenas.

<sup>2</sup> Aquellos donde la población que se adscribe indígena supera el cuarenta por ciento (40%) del total.

- 10 **E. Lineamientos modificados.** En cumplimiento a la sentencia, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG18/2021, por el que modificó los lineamientos.
- 11 **F. Validez de la elección y asignación de diputaciones (INE/CG1443/2021).** Una vez transcurrida la jornada electoral, el INE emitió el acuerdo por el que realizó el cómputo de la elección, declaró su validez, y realizó la asignación de diputaciones de representación proporcional.
- 12 **G. Recursos de reconsideración (SUP-REC-1410/2021 y acumulados).** Diversos ciudadanos indígenas promovieron sendos medios de impugnación en contra de la asignación de las diputaciones de representación proporcional correspondientes a la acción afirmativa indígena.
- 13 En su oportunidad, esta Sala Superior **revocó** la asignación de la séptima fórmula de asignación de representación proporcional en la cuarta circunscripción de la lista del Partido Acción Nacional, toda vez que, fue desvirtuada la adscripción indígena de sus integrantes.
- 14 Como consecuencia de lo anterior, se le ordenó al INE que emitiera los lineamientos que permitan verificar el cumplimiento de la adscripción calificada de las personas indígenas.
- 15 **H. Lineamientos de autoadscripción indígena (INE/CG830/2022).** En cumplimiento a la ejecutoria antes descrita, el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE emitió los lineamientos de adscripción calificada para las candidaturas mediante acción afirmativa indígena.
- 16 **II. Recurso de apelación.** El ocho de diciembre, MORENA interpuso la demanda que dio origen al presente recurso.



- 17 **III. Turno.** Una vez recibidas las constancias correspondientes en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-RAP-391/2022**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- 18 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda, y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto correspondiente.

## **CONSIDERANDOS**

### **PRIMERO. Competencia**

- 19 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 165; 166, fracción III, incisos a) y g); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; 6, párrafo 3; 40, párrafo 1, inciso b); 42; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 20 Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de un acuerdo del Consejo General, órgano central del INE, a través del cual fueron emitidos los lineamientos para verificar el cumplimiento de la adscripción calificada de las personas que se postulan por la acción afirmativa indígena en cargos federales de elección popular.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia**

- 21 El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme se expone a continuación.
- 22 **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación de MORENA; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.
- 23 **b. Oportunidad.** Se cumple con el requisito, porque el acuerdo controvertido si bien fue emitido en la sesión del Consejo General del INE de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós este fue motivo de engrose, de manera que, le fue notificado posteriormente al apelante el viernes dos de diciembre.<sup>3</sup>
- 24 De esta forma, el plazo general de cuatro días para impugnar se concretó del lunes cinco al jueves ocho de diciembre, ello sin considerar los días sábado y domingo por ser inhábiles; por lo que, si la demanda fue presentada el ocho de diciembre, ello ocurrió dentro del citado plazo.
- 25 **c. Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por MORENA, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, calidad que le reconoció la

---

<sup>3</sup> Lo anterior de acuerdo con el oficio INE/DS/1923/2022, de dos de diciembre.



responsable en su respectivo informe circunstanciado. Por lo tanto, se cumplen los requisitos previstos en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

26 **d. Interés jurídico.** El apelante cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, porque cuestiona la validez de los *Lineamientos para verificar el cumplimiento de la adscripción calificada de las personas que se postulen por la acción afirmativa indígena en cargos federales de elección popular* (acuerdo INE/CG830/2022), del que expresa la supuesta transgresión a una serie de principios rectores de la función electoral.

27 Además, de que como partido político puede deducir acciones tuitivas de intereses difusos, en su carácter de garante de la legalidad de todos los actos y resoluciones emanados de las autoridades electorales.<sup>4</sup>

28 **e. Definitividad y firmeza.** También se cumplen estos requisitos de procedencia, porque el recurso de apelación se interpuso para controvertir la resolución emitida por el Consejo General del INE, la cual es definitiva y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que pudiera tener como efecto revocar, modificar o confirmar el acto controvertido.

### **TERCERO. Síntesis de los *lineamientos para verificar la adscripción calificada***

29 En acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REC-1410/2022 y acumulados, el INE emitió los "*Lineamientos para verificar el*

---

<sup>4</sup> Criterio contenido en la jurisprudencia 15/2000, de rubro. "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".

*cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular”.*

30 Dicho instrumento prevé una serie de obligaciones a cargo de las áreas del INE y de los partidos políticos cuyo propósito consiste en evitar un fraude en la postulación de candidaturas mediante las acciones afirmativas indígenas, cuyo contenido esencial es el siguiente:

Sujeto / actividad	Contenido de los lineamientos
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	<p><b>(Lineamiento 4)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibirá y analizará las solicitudes de registro y/o sustitución de las candidaturas indígenas.</li> <li>- Para ello podrá requerir a los partidos políticos las constancias de adscripción indígenas de las candidaturas.</li> </ul>
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	<p><b>(Lineamiento 5)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionará la información que le sea requerida, en un plazo de veinticuatro (24) horas.</li> </ul>
Vocalías de las Juntas Locales y Distritales	<p><b>(Lineamiento 6)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrará un directorio de comunidades y autoridades indígenas, que servirá de instrumento de apoyo para dar máxima publicidad a las candidaturas registradas.</li> <li>- Recibirán y analizarán las solicitudes de registro de candidaturas indígenas de mayoría relativa.</li> <li>- Llevarán a cabo las diligencias de verificación de las constancias de adscripción indígena presentadas por los partidos.</li> <li>- Determinará si se acredita o no la adscripción calificada.</li> </ul>
Partidos Políticos y Coaliciones	<p><b>(Lineamiento 7)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionará con inmediatez la información, documentación y elementos con base en los cuales acreditarán la adscripción calificada de las candidaturas.</li> <li>- Reconocerán y respetarán los Sistemas Normativos Indígenas.</li> <li>- Coadyuvarán en la localización de las autoridades indígenas.</li> </ul>
Documentación necesaria para el registro de candidaturas indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La solicitud de registro deberá contener los requisitos que establezca el Consejo General del INE <b>(Lineamiento 10)</b>.</li> <li>- Para determinar el vínculo con una comunidad indígena, deberá estarse a los procedimientos e instituciones de dichas comunidades <b>(Lineamiento 11)</b>.</li> <li>- La solicitud de registro deberá acompañarse de una carta de adscripción indígena, que contendrá: <b>i.</b> fecha; <b>ii.</b> nombre; <b>iii.</b> pueblo al que pertenece; <b>iv.</b> si habla una lengua originaria; <b>v.</b> ubicación del pueblo indígena; <b>vi.</b> motivos por los que se considera parte de la comunidad; <b>vii.</b> especificar de que manera mantiene un vínculo <b>(Lineamiento 12)</b>.</li> <li>- La comunidad indígena a que se refiera la carta de adscripción deberá estar comprendida en el distrito o circunscripción por la que se pretende ser postulada <b>(Lineamiento 13)</b>.</li> </ul>



Sujeto / actividad	Contenido de los lineamientos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La constancia de adscripción indígena debe ser expedida por: <b>i.</b> una autoridad indígena; <b>ii.</b> contener la fecha de expedición, no mayor a seis meses; <b>iii.</b> señalar el domicilio de localización; <b>iv.</b> contener el sello y firma de las autoridades; <b>v.</b> especificar los elementos por los que se le considera parte de la comunidad; <b>vi.</b> señalar si la persona candidata es nativa de la comunidad, si habla lengua indígena; si ha desempeñado algún cargo tradicional; de qué manera ha demostrado su compromiso con la comunidad, etcétera <b>(Lineamiento 14)</b>.</li> <li>- Las personas que sean postuladas por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) acreditarán su adscripción indígena con las mismas constancias para ambas solicitudes de registro <b>(Lineamiento 15)</b>.</li> <li>- En caso de que se incumpla con algún requisito, el INE podrá ordenar que, en un plazo 48 horas, se subsanen las inconsistencias <b>(Lineamiento 16)</b>.</li> <li>- De incumplir con el requerimiento, el INE tendrá por no registrada la solicitud de registro <b>(Lineamiento 17)</b>.</li> <li>- Los partidos o coalición no podrán entregar constancia de adscripción emitida por una autoridad distinta a la que originalmente presentaron, deberán perfeccionar la constancia ya exhibida <b>(Lineamiento 18)</b>.</li> </ul>
Publicitación y verificación de candidaturas	<p style="text-align: center;"><b>(Lineamientos del 19 al 24)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobados los registros de candidaturas, las Vocalías deberán publicitar estos entre las comunidades.</li> <li>- Las Vocalías pondrán a disposición de las autoridades tradicionales toda la información de las candidaturas; y se encargarán de difundir por los diversos medios las candidaturas registradas.</li> <li>- Cualquier persona interesada podrá requerirle a la Junta Local o Distrital el formato de medio de impugnación en contra de las candidaturas registradas.</li> <li>- Cuando se presente un medio de impugnación, la Vocalía se encargará de realizar las diligencias de verificación de la constancia de adscripción con la autoridad tradicional indicada en la solicitud de registro.</li> <li>- En el caso de que la constancia haya sido emitida en Asamblea General Comunitaria, la entrevista se realizará con las personas que hayan suscrito el acta.</li> </ul>
Análisis de requisitos	<p style="text-align: center;"><b>(Lineamientos del 25 al 28)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Consejos del INE deberán valorar todas las constancias del expediente para determinar si una candidatura indígena acredita el vínculo o no con la comunidad.</li> <li>- La persona postulada deberá acreditar tener como lengua materna una lengua indígena; o bien, demostrar que pertenece y/o es nativa de una comunidad indígena, es descendiente de personas de la comunidad; ha prestado servicio comunitario, o que pertenece a una asociación para preservar las instituciones indígenas.</li> <li>- En caso de que no se cuenten con los elementos necesarios para demostrar el vínculo comunitario, se rechazará el registro y se otorgará un plazo de cuarenta y ocho horas para su sustitución.</li> <li>- La candidatura de sustitución deberá acreditar los mismos requisitos; pero en caso de que no sea así, el partido o coalición será amonestado, y se le otorgará un nuevo plazo de 24 horas para que presente una nueva solicitud o le será negado el registro de la candidatura.</li> </ul>

Sujeto / actividad	Contenido de los lineamientos
Procedimiento para verificar la adscripción calificada cuando no exista una autoridad tradicional	<p align="center"><b>(Lineamientos del 29 al 31)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En los casos de que no exista una autoridad tradicional, se podrá facultar al Ayuntamiento para que emita las constancias de adscripción indígena.</li> <li>- En el mismo supuesto, la constancia podrá ser emitida por una asociación civil dedicada a promover y preservar las comunidades indígenas.</li> <li>- O bien, la constancia podrá ser emitida por diez (10) personas indígenas, que fungirán como testigos, quienes deberán señalar los mismos requisitos para acreditar el vínculo con la comunidad.</li> </ul>
Sustitución de candidaturas	<p align="center"><b>(Lineamiento 32)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las sustituciones de candidaturas deberán presentarse ante el Consejo General del INE, debiendo cumplir con los requisitos antes señalados.</li> </ul>
Confidencialidad de la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los datos personales <b>(Lineamiento 33)</b>.</li> <li>- La Vocalía o la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos serán las responsables del resguardo de los datos de las candidaturas, únicamente serán públicos los elementos: i. nombre de la candidatura; ii. acción afirmativa y partido por el que se postula; iii. género; iv. entorno geográfico en el que participa; v. autoridad tradicional que emite la constancia de adscripción indígena; y vi. comunidad de la que es perteneciente <b>(Lineamiento 34)</b>.</li> <li>- La Vocalía o la Dirección Ejecutiva, serán responsables del tratamiento de la información <b>(Lineamiento 35)</b>.</li> <li>- Los funcionarios públicos que tengan acceso a los expedientes deberán garantizar la confidencialidad de la información <b>(Lineamiento 36)</b>.</li> <li>- La violación a la confidencialidad de los datos personales será sancionada mediante lo previsto en la legislación en la materia <b>(Lineamiento 37)</b>.</li> </ul>

#### CUARTO. Estudio de fondo

##### *I. Pretensión y agravios*

31 La pretensión de MORENA consiste en que se revoque el acuerdo INE/CG830/2022, por el que, entre otras cuestiones, el Consejo General del INE emitió los *“Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular”*.

32 Lo anterior, al considerar que dichos lineamientos vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, legalidad, objetividad e



igualdad, debido a que adolecen de una indebida fundamentación y motivación al contener una deficiente regulación para garantizar adecuadamente la participación de la población indígena dentro de las candidaturas.

33 En particular, sus reclamos se pueden sintetizar en las siguientes temáticas:

- Planteamientos vinculados con la intervención de partidos políticos y sin acotar la regulación al principio de representación proporcional.
- Agravios relacionados con la omisión de prever mecanismos para alternar candidaturas indígenas y no indígenas.
- Reclamos vinculados con la omisión de garantizar la información confidencial de las personas indígenas.

## ***II. Litis y metodología***

34 La litis en el presente recurso consiste en determinar si los Lineamientos emitidos por el Consejo General del INE se ajustan o no a Derecho, a partir de si contienen una regulación deficiente u omisiva.

35 Los reclamos se analizarán agrupados bajo las temáticas antes referidas, sin que dicha metodología de estudio cause perjuicio a la parte actora, pues lo relevante es que todos sus planteamientos sean analizados, o bien, aquellos que le causen un mayor beneficio o hagan inviable o innecesario el pronunciamiento sobre el resto.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Según el criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**". Asimismo, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J.3/2005, emitida por el Pleno de la SCJN, de rubro: "**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIENDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE**

### **III. Marco normativo**

#### **A. Elección de diputaciones federales**

- 36 En lo relativo a la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el artículo 51 de la Constitución Federal dispone que ésta se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, y que, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.
- 37 Por su parte, el artículo 52 dispone que estará conformada por quinientos diputados, trescientos de los cuales serán electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales; así como doscientos que se elegirán por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.
- 38 A su vez, el artículo 53 establece que para efectos de la elección de los legisladores de mayoría relativa, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos, así como, que para la distribución de los distritos entre las entidades se deberá tomar en cuenta el último censo general de población, mientras que para la elección de los diputados de representación proporcional se constituirán cinco circunscripciones electorales.
- 39 Por su parte, el artículo 54 señala que la elección de los diputados plurinominales se deberá sujetar a lo que disponga la ley y a las bases que se establecen en la propia disposición constitucional, siendo estas las siguientes:

---

RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.



- a. Para obtener el registro de las listas regionales, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
- b. Todo partido que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional.
- c. Al partido que cumpla con las dos bases anteriores, le será asignado el número de diputados plurinominales de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción.
- d. Ningún partido podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios.
- e. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho por el ciento su porcentaje de votación.

40 Ahora bien, con relación al método de elección de las diputaciones federales, debe tomarse en cuenta que el artículo 41, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo **se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.**

41 Sobre el particular, en las bases contempladas en las fracciones I, IV y V, primer párrafo y el Apartado C, del referido precepto constitucional, se tiene que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del

pueblo en la vida democrática **y contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.**

42 Asimismo, el artículo 35, fracción II de la propia Constitución General dispone que son derechos de la ciudadanía, poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, que **el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos**, así como a los ciudadanos y ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

43 Este mandato constitucional está recogido en el artículo 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que replica que corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes.

44 Lo anterior denota que la elección de las autoridades federales, entre las que se encuentran los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se realiza mediante voto universal, libre, secreto y directo, **a través de las postulaciones que al respecto hagan los partidos políticos** (con la posibilidad de que se realicen postulaciones independientes), **al ser la vía que ordinariamente tiene la ciudadanía para acceder al poder público.**

**B. Acciones afirmativas indígenas para la postulación de diputaciones federales**



- 45 Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos vulnerables, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos.
- 46 Al respecto, esta Sala Superior ha emitido diversos criterios en los que ha reconocido la validez de la implementación de las acciones afirmativas, los cuales han derivado en tesis de jurisprudencia como las 30/2014 y 43/2014, de rubros: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”** y **“ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”**.
- 47 Ahora bien, en lo que se refiere a las acciones afirmativas en favor de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, esta Sala Superior ha considerado que constituyen un mecanismo idóneo para establecer condiciones mínimas de inclusión de las personas indígenas en las funciones públicas, pero que aseguran su llegada a cargos que históricamente tenían negados, garantizando así, su derecho de participación política.
- 48 Así, desde el proceso electoral federal 2017-2018 se han implementado acciones afirmativas con el objeto de incorporar a tales comunidades al poder público federal, en donde por primera vez la autoridad electoral nacional propuso que los partidos políticos nacionales postularan a personas que se auto reconocieran como indígenas en doce de los veintiocho distritos calificados como indígenas, medida que fue ampliada a trece distritos por esta Sala Superior en el SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

49 Posteriormente, para el proceso electoral federal 2021-2022, con el objeto de aumentar la representación indígena en la Cámara de Diputados, no sólo se incrementó de trece a veintiuno el número de distritos en donde se debían postular personas que acreditaran la adscripción como indígenas, sino que se aprobó que la postulación debía realizarse en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, medida que fue ajustada por esta Sala Superior en el SUP-RAP-121/2020 y acumulados para que se precisaran los referidos veintiún distritos.

### **C. Criterios relativos a la autoadscripción calificada**

50 El asunto que nos ocupa se generó con motivo de la emisión del acuerdo INE/CG830/2022, a través del cual el Consejo General del INE emitió los lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de aquellas personas que se postularán en observancia a la acción afirmativa indígena a los diversos cargos federales de elección popular.

51 El documento impugnado derivó, primordialmente, de la ejecutoria emitida por esta Sala Superior en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en cuya cadena impugnativa se adoptaron una serie de medidas que buscaban garantizar los derechos de las comunidades indígenas a ser representadas de manera auténtica en la Cámara de Diputados.

52 El citado recurso surgió durante el pasado proceso electoral federal, en el momento en que el Consejo General del INE llevó a cabo la asignación de las diputaciones federales por el principio de representación proporcional en favor de los partidos políticos y en donde diversos ciudadanos controvirtieron la fórmula número siete de la lista de candidaturas del Partido Acción Nacional en la cuarta



circunscripción plurinominal, al estimar que no poseían la vinculación necesaria con una comunidad indígena y, por ende, se desnaturalizaba la acción afirmativa en ese ámbito.

53 Al resolver la controversia, esta Sala Superior determinó que les asistía la razón a los impugnantes, ya que de las pruebas que obraban en el expediente, se advertía el desconocimiento que la propia comunidad indígena había hecho de la fórmula de candidatos, por lo cual, revocó las constancias de asignación correspondientes y ordenó que se expidieran en favor de candidaturas distintas.

54 Asimismo, en aras de evitar en el futuro situaciones similares, **se ordenó al INE la emisión de lineamientos que permitieran verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada**, a efecto de que desde el momento del registro se contara con los elementos objetivos e idóneos que permitieran su acreditación.

#### ***IV. Caso concreto***

##### **1. Planteamientos vinculados con la intervención de partidos políticos y sin acotar la regulación al principio de representación proporcional.**

55 El partido recurrente, aduce una indebida regulación de los Lineamientos impugnados al disponer que la verificación de la autoadscripción calificada indígena aplique únicamente dentro del régimen de partidos políticos y no tratándose de postulaciones por el sistema de usos y costumbres, por lo que estima que resulta ilegal no haberlos acotado a las postulaciones efectuadas por el principio de representación proporcional.

56 En ese sentido, cuestiona la legalidad de los Lineamientos 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 34, inciso c), al permitir la

intromisión de partidos y coaliciones en la acreditación de la autoadscripción calificada de candidaturas indígenas, además de establecer la participación de autoridades electorales con ese objeto, omitiéndose regular un mecanismo que facilite a los pueblos, comunidades y personas indígenas presentar solicitudes de registro directamente o subsanar errores u omisiones, sin estar bajo la tutela de los partidos y de esa forma garantizar el derecho de las asambleas o instituciones indígenas para defender la validez de sus constancias.

57 Asimismo, aduce que no pudo haber sido realmente libre e informada la consulta previa, si no se les informó de su derecho a elegir a sus legisladores federales conforme a sus sistemas normativos indígenas, lo que implicaba que partidos y coaliciones no deben intervenir para acreditar la autoadscripción calificada de personas indígenas y mucho menos postular candidaturas indígenas bajo el principio de mayoría relativa.

58 Esta Sala Superior estima **infundados e inoperantes** los agravios conforme a las siguientes consideraciones.

59 Se estima que contrario a lo sostenido por el partido actor, no se advierte ninguna regulación deficiente u omisiva por el hecho de que la verificación de la autoadscripción calificada en materia indígena opere exclusivamente dentro del régimen de partidos políticos y en la postulación por ambos principios de representación, debido a que la acción afirmativa en materia indígena fue diseñada para aplicar en esos sistemas.

60 En ese sentido, la falta de previsión sobre la diferencia en la verificación de la autoadscripción calificada indígena cuando se trate de elección y postulación por partidos políticos y por usos y



costumbres, así como el no haberse circunscrito a la postulación bajo el principio de representación proporcional no implica ninguna ilegalidad.

- 61 Por ello, se estima que la regulación contenida en los lineamientos es acorde con la acción afirmativa en materia indígena, por cuanto a que dicha acción fue diseñada respecto de la postulación que realizan los partidos políticos y coaliciones en ambos tipos de sistemas de representación [*mayoría relativa y representación proporcional*], más no dentro del sistema normativo indígena.
- 62 En efecto, desde la emisión del acuerdo INE/CG508/2017 por el Consejo General del INE, se estableció por primera ocasión la acción afirmativa indígena **en la postulación que realizan los partidos políticos y coaliciones** de candidaturas a diputaciones federales por mayoría relativa en doce distritos electorales federales, mismo que fue impugnado a través del recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados.
- 63 En dicha ejecutoria, esta Sala Superior determinó que, si bien los lineamientos cuestionados establecían reglas vinculatorias **para los partidos políticos o coaliciones** a implementar en sus procedimientos internos de selección de candidatos, eran complementarias a sus procesos porque conservaban la facultad en la definición de las candidaturas conforme a sus estatutos y reglamentos, pero garantizando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y la composición pluricultural de la nación.
- 64 Además, en la referida ejecutoria se sostuvo que:
- “*el acuerdo reclamado se encuentra dirigido a los partidos políticos, con la finalidad de integrar fórmulas donde sus*

*miembros con calidad de indígenas, tengan un lugar preferente a efectos de ubicarlos en un plano de igualdad”.*

- *“los lineamientos **están dirigidos para que los partidos políticos** implementen acciones respecto a mujeres y comunidades indígenas...”*
- *“las razones en las cuales se sustentó la procedencia de la acción afirmativa... descansan en el contexto histórico de exclusión de personas que se adscriben como indígenas, **en el sistema de partidos políticos**, para acceder a un cargo de elección popular”.*
- *“...el núcleo esencial del derecho de las personas indígenas a ser incluidos en las fórmulas para acceder al cargo de Diputado federal (mayoría relativa), en al menos doce de los veintiocho Distritos electorales, lo constituye la participación efectiva, en razón de las zonas que concentran un mayor número poblacional de comunidades originarias.”*

65 Aunado a lo anterior, en la sentencia citada se estimó que, a fin de optimizar la medida afirmativa indígena, eran trece los distritos en donde se concentraba el mayor número de población que corresponde a ese grupo social en desventaja, de allí que en ellos debían ser postulados por los partidos políticos y coaliciones únicamente candidatos que tuvieran la condición de indígenas.

66 Posteriormente, se aprobó el acuerdo INE/CG572/2020 por el cual, se estableció que los **partidos y coaliciones debían postular a personas indígenas** en, al menos, veintiuno de los veintiocho distritos electorales con cuarenta por ciento o más de población indígena y a nueve personas indígenas distribuidas en las cinco circunscripciones del país.



- 67 Tal acuerdo fue impugnado mediante el recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados, en donde esta Sala Superior estimó conforme a Derecho que se haya incrementado el número de cargos reservados para garantizar el acceso de la comunidad indígena, **así como la inclusión de dicha medida afirmativa en los cargos de representación proporcional**, atendiendo al principio de progresividad, **con lo que se garantizaría una ocupación cameral de por lo menos treinta curules con diputaciones de extracción indígena electos por ambos principios.**
- 68 Además, en la referida ejecutoria se desestimó el agravio de que la acción afirmativa en materia indígena constituía una doble carga para los partidos políticos, al incorporarse las candidaturas plurinominales en adición a las uninominales, sosteniéndose que era incorrecto que ya estuviera garantizada igualitariamente la representación indígena, en atención al porcentaje de población total indígena, que equivaldría a ciento ocho diputaciones, aunado a que las diputaciones plurinominales no representaban un determinado distrito, sino que se erigían como auténticas representaciones sociales de la pluriculturalidad de la nación.
- 69 Conforme a lo anterior, resulta válido que los lineamientos impugnados tengan por objeto la verificación del cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas **que los partidos políticos y coaliciones postulen** en observancia de la acción afirmativa indígena, sin haber diferenciado que dicha verificación aconteciera respecto de postulaciones por el sistema de usos y costumbres, debido a que la acción afirmativa en materia indígena sólo resulta aplicable en el régimen de partidos políticos.

70 Por tal motivo, no se advierte ninguna vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica, legalidad, objetividad e igualdad, al no contener ninguna indebida fundamentación y motivación por regularse la verificación de la autoadscripción calificada dentro del régimen de partidos políticos y respecto de candidaturas electas por ambos principios de representación.

71 El resto de los agravios resultan **inoperantes** al haberse hecho depender del cuestionamiento del régimen de partidos y del sistema de representación en que acontece la verificación de la autoadscripción calificada, aspectos que ya fueron desestimados.

72 Finalmente, también merecen el calificativo de **inoperantes** aquellos reclamos relacionados con que la consulta previa no fue libre e informada, debido a que no tienen que ver con el objeto de regulación del acuerdo y Lineamientos impugnados, aunado a que dicha etapa se encuentra firme al haberse materializado con la aprobación del acuerdo INE/CG059/2017 e inclusive al haberse dilucidado la legalidad del acuerdo INE/CG508/2017 por la supuesta falta de dicha consulta, mediante la sentencia SUP-RAP-726/2017.<sup>6</sup>

## **2. Agravios relacionados con la omisión de prever mecanismos para alternar candidaturas indígenas y no indígenas.**

73 El partido impugnante aduce que el Consejo General del INE no ha ideado un sistema en el que alterne candidaturas indígenas y no indígenas a elegir en los veintiún distritos en los que los partidos políticos y coaliciones deben postular únicamente personas

---

<sup>6</sup> Al respecto, véase la página 200 y subsecuentes de dicha ejecutoria.



indígenas, debido a que las personas no indígenas también tienen derecho a votar y estar representadas.

- 74 Asimismo, señala que en aquellos distritos en donde la población indígena es menor al 40%, también deberían estar representados alternadamente cada tres procesos por legisladores indígenas, aunque en la mayor parte de los procesos se elijan a personas no indígenas.
- 75 Esta Sala Superior considera **inoperantes** los reclamos, porque no combaten aspectos regulados por los Lineamientos controvertidos, sino vinculados con situaciones que han adquirido firmeza al haber sido objeto de regulación mediante acuerdos previos emitidos por la responsable y haber sido confirmados por esta Sala Superior.
- 76 En efecto, se advierte que los aspectos que cuestiona el partido actor no se relacionan con la materia de regulación de los Lineamientos, que tiene que ver con el señalamiento de documentación, elementos y procedimientos que deben seguir los partidos políticos y coaliciones en la acreditación de la autoadscripción calificada de las personas que postulen para el cumplimiento de la acción afirmativa indígena, sino que con la forma en que se debe implementar dicha medida en determinados distritos y conforme a ciertos parámetros poblacionales.
- 77 Al respecto, cabe señalar que la finalidad de la acción afirmativa en materia indígena obliga a postular únicamente a personas indígenas en los veintiún distritos electorales referidos, como medida compensatoria que permita retrotraer los efectos de la discriminación en personas pertenecientes a las comunidades integrantes de la composición pluricultural del Estado nacional.

- 78 En ese tenor, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, por la que se modificó el acuerdo INE/CG508/2017 este órgano jurisdiccional sostuvo que: “...*la medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades; consecuentemente, de reiterarse esta situación en los 28 distritos seleccionados por la autoridad, la medida perdería su efectividad y sus efectos serían limitados.*”
- 79 Con base en ello, en dicha ejecutoria se ordenó que la medida debía ajustarse **a fin de que los partidos políticos postularan únicamente candidatos indígenas en 13 distritos**, con el objeto de garantizar que los representantes que resultaran electos fueran efectivamente personas que poseyeran esa calidad y formaran parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos.
- 80 Posteriormente, en la diversa sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modificó el acuerdo INE/CG572/2020 **para que la autoridad electoral nacional especificara claramente en cuáles de los veintiún distritos los partidos y coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas indígenas**, a fin de que la acción afirmativa tuviera efectos reales en los resultados que se obtuvieran en la contienda electoral.
- 81 Al respecto, en tal ejecutoria se señaló que: “...*A partir del principio de progresividad y congruencia con lo decidido por esta Sala Superior, como se hizo en 2017, se evita que en la contienda electoral compitan candidatos y candidatas indígenas con no indígenas, lo que se traduciría en condiciones posiblemente*



*inequitativas. Asimismo, se da operatividad a la acción afirmativa indígena.”*

- 82 Como se puede advertir, esta Sala Superior fijó el criterio de que la acción afirmativa en materia indígena obliga a los partidos políticos y coaliciones a postular únicamente personas indígenas en los referidos veintiún distritos electorales, con el objeto de evitar la participación de personas no indígenas y con ello se pueda desvirtuar la representatividad de tales grupos minoritarios o en desventaja.
- 83 Por ello, la falta de previsión de una alternancia de candidaturas indígenas y no indígenas en los veintiún distritos que alega el partido actor, aparte de que se relaciona con aspectos que no forman parte del objeto de regulación del acto impugnado como ya se indicó, constituyen cosa juzgada conforme a los citados precedentes.
- 84 Lo mismo sucede respecto del planteamiento de que la población debiera estar representada alternadamente cada tres procesos electorales por legisladores indígenas, en aquellos distritos en donde la población indígena sea menor al 40%, puesto que dicho criterio fue objeto de regulación por la autoridad electoral nacional a través de acuerdos previos y confirmado por esta Sala Superior.
- 85 Ello es así, puesto que desde la sentencia emitida en el SUP-RAP-726/2017 y acumulados, se sostuvo que dicho criterio porcentual fue fijado en el acuerdo INE/CG59/2017, mismo que fue confirmado mediante los diversos expedientes SUP-RAP-126/2017 y SUP-JDC-159/2017, por los que adquirió firmeza e inmutabilidad.
- 86 Aunado a ello, en el SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se sostuvo que existía la posibilidad de que las autoridades electorales fundamentaran las acciones afirmativas en criterios válidamente aceptados, tales como el parámetro poblacional.

87 Así, se dijo que tal criterio servía de base para otorgarles el calificativo de indígenas a aquellos distritos que contaran con una conformación igual o mayor al 40% de personas pertenecientes a tales grupos sociales, a efecto de dotar de representantes populares a esos distritos con población preponderantemente indígena, a la par de brindar representación legislativa a todos los grupos sociales identificados como pueblos originarios mediante la postulación de candidaturas por la vía plurinominal.

88 Por tal motivo, se determinó que era razonable que se buscara asignar un mayor número de espacios legislativos en aquellos lugares con mayor concentración poblacional, y menos espacios, en donde la población indígena representara, en promedio, menor presencia.

### **3. Reclamos vinculados con la omisión de garantizar la información confidencial de las personas indígenas.**

89 El partido accionante refiere que existe omisión de regular en los Lineamientos 33, 35 y 37 un mecanismo para que la información confidencial de personas indígenas que se postulen a cargos federales de elección popular no circule por las manos de funcionarios de los partidos políticos o coaliciones, lo que implica violación a las leyes de transparencia y de protección de datos personales, al no ser sólo la vocalía o la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos la receptora de los datos personales, con lo que se dificultaría que sea sancionada una conducta que vulnere la confidencialidad de dichos datos.

90 Esta Sala Superior estima **infundados** tales planteamientos, pues como se aprecia de los apartados que anteceden, el hecho de que sean los partidos políticos y coaliciones quienes postulen las candidaturas indígenas en los veintiún distritos electorales constituye un aspecto firme, por lo cual, al ser tales entes quienes



presentan las candidaturas, es evidente que son ellos quienes deben presentar la documentación atinente, lo que torna necesario que por ellos pase la documentación de las personas candidatas, entre las que se encuentra la dirigida a evidenciar su adscripción calificada como indígenas.

- 91 Aunado a lo anterior, el que la documentación de las personas candidatas pase por los órganos de los partidos políticos y coaliciones, no impide que éstos puedan ser sancionados por un manejo indebido que vulnere la confidencialidad de los datos personales, pues del artículo 1, en relación con el 9, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es posible advertir que **los partidos políticos son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder.**
- 92 Asimismo, de conformidad con el numeral 10 de la referida Ley, los sujetos obligados (entre los que se encuentran los partidos políticos) serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la mencionada Ley Federal, y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas.
- 93 Lo mismo sucede respecto del incumplimiento de las obligaciones que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece para los partidos políticos, en donde se contemplan las responsabilidades y sanciones aplicables a dichos entes.
- 94 Por ende, no asiste la razón al partido impugnante al alegar que por el sólo manejo que realizan los partidos y coaliciones de la documentación que presenten respecto de las candidaturas indígenas vulnera las leyes de transparencia y de protección de

datos personales y dificultaría la sanción de conductas que afecten la confidencialidad de los datos personales, puesto que conforme a dicha normativa tales entes son sujetos obligados a la protección de datos personales que obren en su poder, y en caso de no hacerlo, pueden ser sujetos de responsabilidades y sancionados en consecuencia.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitiendo un voto razonado el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña; así como con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera; ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que se firma de manera electrónica.

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



## VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, CON RELACIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-391/2022<sup>7</sup>

Comparto el sentido del proyecto respecto de confirmar el acuerdo impugnado, sin embargo, del análisis de los planteamientos hechos por el partido recurrente advierto que se controvierten cuestiones que ni de forma indirecta se relacionan con los elementos sustanciales para verificar si una persona es indígena o no.

En otras palabras, considero que se impugnan temas que de ninguna forma son conexas con esos aspectos, porque la demanda es general y vaga, adolece de agravios efectivos que permitan a este Tribunal analizar el problema real de la autoadscripción calificada indígena.

Y es que ese fue el punto fundamental por el cual se ordenó la emisión de lineamientos al INE, con el que objeto de evitar de nueva cuenta fraudes o usurpaciones a su identidad indígena.

Por lo anterior, emito voto razonado, porque considero que este asunto invita a una reflexión especial sobre la eficacia de la autoadscripción calificada indígena y los elementos para verificar la genuina identidad indígena de las personas que se postulan con esa calidad para ocupar cargos de elección popular.

### ÍNDICE

Preliminar	30
1. Argumentos de la sentencia	30
2. Argumentos del voto razonado	31
2.1 Análisis de los elementos actuales para acreditar la identidad indígena emitidos por el INE	34
3. Conclusión	34

---

<sup>7</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

## **Preliminar**

Con independencia de las consideraciones de la resolución combatida en la presente sentencia, la materia de esta da pie analizar, si el problema esencial respecto del fraude a la identidad indígena se resuelve con los elementos que emite el INE en el acuerdo impugnado, para acreditar esa calidad en una persona que busca postularse bajo las acciones afirmativas indígenas.

### **1. Argumentos de la sentencia**

Del estudio de los agravios planteados, se concluye confirmar el acuerdo impugnado por las siguientes consideraciones:

- 1) a) Respecto de los agravios vinculados con la intervención de partidos políticos en la postulación indígena y sin ésta acortarla solo al principio de representación proporcional.**

Estos se indican infundados e inoperantes porque, del análisis del acuerdo impugnado no se advierte regulación deficiente u omisiva para que la verificación de la autoadscripción calificada que opere solo en régimen de partidos y por ambos principios de representación, ello, porque la acción afirmativa indígena fue diseñada de esa forma.

De igual forma, se estima al agravio que señala que existe una falta de previsión por la responsable, sobre la diferencia en la verificación de la autoadscripción calificada indígena en la elección y postulación por partidos y por el sistema normativo indígena.

Lo anterior porque, la regulación en los lineamientos es acorde con la acción afirmativa indígena, que fue diseñada para partidos y coaliciones en ambos principios de representación y no para los sistemas normativos internos, y ello, se estipuló tanto en 2017 como en 2020 por el INE y fue confirmado por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados y SUP- RAP-121/2020 y acumulados respectivamente.



Por otra parte, tampoco se advierte vulneración a principios de certeza y seguridad jurídica, legalidad, objetividad e igualdad, al inexistir indebida fundamentación y motivación por regularse la verificación de autoadscripción calificada en régimen de partidos.

De igual forma, se consideran inoperantes los planteamientos relacionados con que la consulta previa no fue libre e informada, pues no tienen relación con los lineamientos impugnados y esa etapa quedó firme, al haberse materializado con la aprobación del acuerdo.

**2) b) De los agravios sobre la omisión de prever mecanismos para alternar candidaturas indígenas y no indígenas.**

Estos planteamientos se advierten inoperantes porque no combaten aspectos regulados en los lineamientos, sino que están vinculados con situaciones que adquirieron firmeza al haber sido objeto de regulación en acuerdos previos emitidos por la responsable y confirmados por esta Sala Superior.

**3) c) Agravios vinculados con la omisión de garantizar la información confidencial de las personas indígenas.**

Se consideran infundados esos agravios porque el hecho de que los partidos políticos y las coaliciones postulen candidaturas indígenas y ser quienes deben presentar la documentación, ello no impide que sean sancionados por el manejo vulnerar su la confidencialidad.

En efecto, según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales son los partidos políticos sujetos obligados a transparentar y permitir acceso a la información y proteger los datos personales que tengan.

**2. Argumentos del voto razonado**

De la interpretación de del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1 párrafo segundo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en el artículo 133 párrafo

primero de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se advierte que se identifica a una persona indígena a partir de la conciencia de su identidad indígena, que éste es el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y que son éstos quienes tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.

Ese criterio en adoptado en esas disposiciones es la autoadscripción simple indígena, lo cual implica que una persona puede afirmar su pertenencia a un grupo indígena basado en su propio dicho. Sin embargo, en la materia electoral, y en específico, en los casos de la representatividad indígena postulada bajo el sistema de partido políticos, esta Sala Superior implementó la necesidad de comprobar esa identidad bajo la figura de la autoadscripción calificada indígena.

En efecto, la finalidad de esa decisión fue evitar la vulneración de sus derechos políticos u otros derechos humanos, como en este caso, impedir de nueva cuenta fraudes o usurpaciones a la identidad indígena que tengan como fin alcanzar un espacio en los lugares reservados para las personas con esa calidad, puesto que, ese fue el punto fundamental por el cual se ordenó la emisión de lineamientos al INE.

Y es que el camino por el cual esta Sala Superior arribó a emitir esa decisión pasó por lo siguiente:

En 2017 esta Sala Superior señaló debían probarse los “vínculos comunitarios” de las personas indígenas, los cuales se sustentarían a través de constancias para garantizar la eficacia de la acción afirmativa indígena con una **autoadscripción calificada** que pudiera ser demostrada con medios de prueba.<sup>8</sup> Ello debía comprobar lo siguiente:

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

---

<sup>8</sup> SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS



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

En la aplicación de esos elementos para verificar que las postulaciones por los partidos políticos realmente cumplieran con la identidad indígena en las elecciones de dos mil dieciocho y de dos mil veinte uno, esta Sala Superior resolvió varios casos que impugnaban el mal uso de la autoadscripción calificada.

Como resultado de esos casos, se tuvo de forma evidente el abuso de la autoadscripción calificada para incorporar candidaturas que en realidad no eran indígenas.

Uno de los asuntos fue en el que esta Sala Superior revocó la asignación de una candidatura por representación proporcional a la cámara de diputaciones federal, por haberse acreditado la usurpación de la identidad indígena<sup>9</sup>.

Fue en esa misma sentencia, que ordenamos al INE realizar una consulta, previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas respecto de los elementos para acreditar con mayor certeza, “vínculo de la persona indígena con una comunidad”.

Ahora bien, como resultado de ello, los elementos incluidos en los lineamientos emitidos en noviembre pasado por el INE, que deberá acreditar una persona para considerarla como indígena, son los siguientes:

**Ya sea por tener como lengua materna una lengua indígena o por lo menos cumplir con 3 de los siguientes aspectos vinculados con la comunidad:**

**a) pertenecer; b) ser nativa; c) hablar la lengua; d) ser descendiente; e) haber desempeñado algún cargo tradicional; f) haberse desempeñado como**

---

<sup>9</sup> SUP-REC-1410/2021 y acumulados.

representante; **g)** haber participado activamente en su beneficio; **h)** haber demostrado su compromiso; **i)** haber prestado servicio comunitario, **j)** haber participado en reuniones de trabajo a mejorar instituciones o resolver conflictos; y **k)** haber sido miembro de asociación indígena para mejorar o conservar sus instituciones.

**4) 2.1 Análisis de los elementos actuales para acreditar la identidad indígena emitidos por el INE**

Del estudio de los actuales lineamientos advierto que éstos no resuelven esa problemática de fondo, porque como se puede observar, se trata de los mismo criterios, vagos y ambiguos que los estipulados para los comicios de dos mil dieciocho y dos mil veintiuno, salvo el relacionado con tener como lengua materna una lengua indígena.

Son amplios y generales, que, de nueva cuenta, cualquier persona que tuviera la pretensión de una candidatura en un distrito indígena podría probarlo, por su laxitud.

En efecto, diversas personas que, sin tener la identidad indígena, podrían tener la posibilidad de probar en más de tres de los once supuestos que se proponen para acreditar que se tiene un vínculo con la comunidad a la que se dice pertenecer.

Por ejemplo, con solo por hablar la lengua indígena, como segunda lengua, esto, puede considerarse con un vínculo a la comunidad; o el haber tenido un compromiso con la comunidad o haber estado presente en reuniones en beneficio de ella, la persona ya puede considerarse con esa identidad.

Y es que se pueden tener vínculos con la comunidad, pero no necesariamente pertenecer a ella, así, cualquier persona puede tener relaciones a una comunidad indígena y no ser indígena.

En ese sentido, considero, que es previsible que el fenómeno de la usurpación de la identidad indígena vuelva a presentarse, ahora bajo el amparo de estos lineamientos.

**3. Conclusión**

A mi juicio, los nuevos lineamientos no van a solucionar la problemática.



Por ello considero **repensar y replantar la autoadscripción calificada indígena**, reflexionar en si realmente se necesitan otras formas de para verificar esa calidad, si deben modificarse, reforzarse o en última cuenta eliminarse.

Ese tipo de autoadscripción, culminó por ser un fenómeno complejo dadas las características para la postulación de personas indígenas a través del régimen de partidos políticos.

Y ello, en lugar de favorecer la representatividad indígena efectiva por estar invisibilizada históricamente, genera, quizá cargas excesivas directamente a quienes sí tienen esa calidad, y puede resultar discriminatoria y una carga doble o triple, y estar mermando el derecho humano fundamental relacionado con la identidad personal y el libre desarrollo a la personalidad.

Sin embargo, ninguno de estos temas está tratado en la demanda que generó esta ejecutoria, y por eso debe resolverse la litis planteada, y ella está adecuadamente resulta en el proyecto.

Así, por todos los razonamientos anteriores, planteo al menos tres preguntas:

- 1) ¿Se deben fortalecer esos elementos para reforzar la prohibición de fraudes a la identidad indígena?
- 2) ¿Es el Estado, a través de las autoridades electorales, quien debe señalarle a una persona indígena que realmente sí lo es o no?
- 3) ¿O quizá sea mejor, abandonar el criterio de la autoadscripción calificada indígena y pensar, en el futuro, en otros mecanismos para que la representatividad indígena para conseguir que ésta sea legítima?

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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.