

**RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIOS
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-RAP-726/2017 Y
ACUMULADOS

PROMOVENTES: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS

TERCEROS INTERESADOS: JERÓNIMO
LÓPEZ MARÍN, FIDENCIO ROMERO
TABÓN Y MARIO DE JESÚS PASCUAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JOSÉ FRANCISCO
CASTELLANOS MADRAZO, ROLANDO
VILLAFUERTE CASTELLANOS Y JOSUÉ
AMBRIZ NOLASCO

COLABORARON: CELESTE CANO
RAMÍREZ, JARITZI CRISTINA AMBRIZ
NOLASCO Y JUAN JOSÉ BELÉN MORENO
ZETINA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, correspondiente a la sesión de catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

VISTOS; para resolver los autos de los recursos y juicios cuyos datos de identificación se citan al rubro.

R E S U L T A N D O

1. Presentación de las demandas. A fin de impugnar la resolución INE/CG508/2017, emitida el ocho de

¹ En lo sucesivo Sala Superior.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

noviembre de dos mil diecisiete por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, los promoventes presentaron las demandas de los medios de impugnación al rubro citados, conforme a lo siguiente:

Medio de impugnación	Recurrente o actor	Expediente	Fecha de presentación de la demanda
Recursos de apelación	Partido Verde Ecologista de México	SUP-RAP-726/2017	10-noviembre
	Encuentro Social	SUP-RAP-730/2017	11-noviembre
	Encuentro Social	SUP-RAP-739/2017	12-noviembre
	Partido del Trabajo	SUP-RAP-741/2017	14-noviembre
Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	Raúl Servín Ramírez	SUP-JDC-1049/2017	10-noviembre
	Jaime Piñón Valdivia	SUP-JDC-1050/2017	10-noviembre
	Félix Martínez Olivares	SUP-JDC-1051/2017	10-noviembre
	Mario Enrique Pozas Luna	SUP-JDC-1063/2017	12-noviembre
	Cesáreo Castro Vallejo	SUP-JDC-1067/2017	14-noviembre
	Diego Alfonso Murillo Espejo	SUP-JDC-1086/2017	23-noviembre
	Jerónimo López Marín	SUP-JDC-1090/2017	21-noviembre
	Pedro Damián Bautista Cruz	SUP-JDC-1091/2017	22-noviembre
	Agustín Pérez Álvarez	SUP-JDC-1092/2017	22-noviembre
	Anerlina Leal Bonilla	SUP-JDC-1093/2017	22-noviembre
	Eustolio Flores Flores	SUP-JDC-1094/2017	14-noviembre

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

Medio de impugnación	Recurrente o actor	Expediente	Fecha de presentación de la demanda
	J. Santos Rentería de la Cruz	SUP-JDC-1095/2017	15-noviembre
	Edgar Ismael Gómez Pérez	SUP-JDC-1099/2017	24-noviembre
	Javier Hernández Cruz y otros	SUP-JDC-1110/2017	24-noviembre
	Juan Gabriel Méndez López y otros	SUP-JDC-1114/2017	26-noviembre

2. Turno. Mediante proveídos de diversas fechas, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó turnar los expedientes que se enlistan a continuación, a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. *Amicus curiae*. La Organización Red de Mujeres en Plural, a través de quien se ostentó como su representante, presentó ante esta Sala Superior, escrito denominado *amicus curiae*, por medio del cual, realizan diversos argumentos en relación con el acuerdo impugnado.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir las demandas de los medios de impugnación, declarar cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y c); y 189, fracción I, incisos c) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, incisos b) y c); 4, párrafo 1; 44, párrafo 1, inciso a) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

Lo anterior, al tratarse de recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, interpuestos para controvertir la resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como es el Consejo General³, mediante la cual se determinan los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso las coaliciones, ante los Consejos del Instituto Nacional Electoral, para el proceso electoral federal 2017-2018.

2. Acumulación

² En lo sucesivo la Ley General.

³ En adelante, Consejo General.

Del análisis de los escritos de demanda que motivaron la integración de los expedientes identificados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, por lo que hay conexidad en la causa.

En efecto, en los dieciséis casos se controvierte la resolución INE/CG508/2017, de ocho de noviembre del año en curso, emitida por el Consejo General.

Consecuentemente, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General de Medios, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-730/2017, SUP-RAP-739/2017, SUP-RAP-741/2017, SUP-JDC-1049/2017, SUP-JDC-1050/2017, SUP-JDC-1051/2017, SUP-JDC-1063/2017, SUP-JDC-1067/2017, SUP-JDC-1086/2017, SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-JDC-1095/2017, SUP-JDC-1099/2017, SUP-JDC-1110/2017, SUP-JDC-1114/2017** al diverso **SUP-RAP-726/2017**, dado que éste fue el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.

3. Sobreseimiento

3.1. Improcedencia de los juicios ciudadanos promovidos por militantes y ciudadanos

Con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, se debe sobreseer en los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificados con las claves **SUP-JDC-1049/2017, SUP-JDC-1050/2017, SUP-JDC-1051/2017, SUP-JDC-1063/2017, SUP-JDC-1067/2017 y SUP-JDC-1086/2017**, dada la falta de interés jurídico de los accionantes, en virtud de que, unos actores solamente cuentan con una expectativa de derecho a integrar las fórmulas y listas de candidatos que, en su caso, lleguen a registrar los partidos político y otros, en modo alguno tienen dicha pretensión, por lo cual, no se afecta de manera real y directa su esfera de derechos.

En efecto, el artículo 11, párrafo 1, inciso c), del ordenamiento citado establece, que procede el sobreseimiento del medio de impugnación, cuando habiendo sido admitido, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A su vez, el párrafo tercero del artículo 9° de la mencionada ley, establece que cuando la improcedencia del medio de impugnación derive de las disposiciones del propio ordenamiento, se desechara de plano la demanda.

Por su parte, el artículo el 10, párrafo 1, inciso b), de la ley de medios dispone, entre otros supuestos, que los medios de impugnación previstos en ella, serán improcedentes cuando se pretendan impugnar actos que no afecten el interés jurídico del actor.

De conformidad con el citado numeral, el interés jurídico constituye un presupuesto para la promoción de los medios de impugnación en materia electoral, entre ellos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Tal interés, consiste en la relación que debe existir entre el escenario jurídico irregular que se plantea y la providencia jurisdiccional que se pide para remediarla, la cual debe ser necesaria y útil para subsanar la situación de hecho aducida, considerada contraria a derecho.

Ahora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, de la Ley de Medios, únicamente está en condiciones de instaurar un procedimiento, quien afirma la existencia de una lesión a su esfera de derechos y promueve la providencia idónea para ser restituido en el goce de sus prerrogativas, las cuales deben ser aptas para revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, a fin de lograr una efectiva restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.

En ese sentido, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de autoridad pueden producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, o bien, derechos fundamentales íntimamente relacionados con los anteriores.

Ese criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior en la **jurisprudencia 7/2002**, cuyo rubro es el siguiente: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.”**

Por tanto, con independencia de que la interpretación del artículo 79, numeral 1, de la Ley Procesal Electoral, en relación con la reforma de diez de junio de dos mil once, al artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Federal, permitiría considerar que la tutela de derechos humanos electorales, particularmente, el de votar y ser votado, podría dar lugar a que se impugnen normas, actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales que los promoventes estimen violatorios de cualquiera de sus derechos político-electorales, lo cierto es que no debe soslayarse, **que las hipótesis de procedencia previstas en aquél precepto legal, exige a los ciudadanos que tengan interés jurídico en el asunto**, esto es, que las normas, actos o resoluciones causen una afectación directa y cierta en la esfera jurídica de quien lo promueva.

Esto es así, porque de lo contrario se permitiría que cualquier persona, **con independencia que resintiera o no una afectación a su esfera jurídica**, con motivo de la expedición de unos lineamientos generales emitido por la autoridad administrativa electoral, pudiera impugnar en abstracto sus preceptos jurídicos, cuando el diseño constitucional en atribuciones de este Tribunal no lo autoriza.

En el caso, a juicio de esta Sala Superior los lineamientos impugnados no afectan el interés jurídico de todos los militantes de los partidos políticos y ciudadanos, pues resulta necesario que se actualicen ciertas condiciones para la aplicación en su esfera jurídica.

Así, los puntos de acuerdo cuestionados disponen:

“DÉCIMO OCTAVO. *En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.*

Para el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

Para el caso de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por la circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género.

DÉCIMO NOVENO. *Para el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal, esto es:*

a) *La primera fórmula que integra la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda.*

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

b) De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por hombres y el 50% por mujeres.

VIGÉSIMO. *Para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos Nacionales o coalición deberá postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autodescriban como indígenas en, al menos 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena, de los cuales 50% corresponderán a mujeres y el 50% a hombres (ANEXO UNO)*

Para los efectos del cumplimiento del párrafo anterior, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas de autoadscripción indígena postuladas por éstas se sumarán a las que se postulan en lo individual cada uno de los partidos que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

Como se advierte, para que en el presente caso los actores acreditaran contar con interés jurídico derivado de una afectación personal y directa a sus derechos político-electorales, se requeriría acreditar que:

1. Los interesados sean **militantes** de un partido político, o en su caso, si son externos, conforme con la convocatoria atinente, se permita su participación dentro de los institutos políticos, para que puedan ser postulados candidatos, dado que los lineamientos están dirigidos precisamente a los partidos políticos, que son los que finalmente solicitarán el registro de candidatos.

2. Los interesados **contiendan al interior** de un partido político y no sólo manifiesten su intención, con el fin de alcanzar la postulación como candidato a un cargo de elección popular, y presenten su solicitud de registro como

precandidatos y ésta sea aceptada por parte de las instancias partidistas correspondientes.

3. Los ciudadanos que decidieron participar y obtuvieron su registro como precandidatos se ubiquen en los supuestos correspondientes para ser postulado candidato, es decir, que conforme con los procedimientos internos ganen el derecho a ser postulados.

4. Una vez que obtuvieron el derecho a ser postulados, los partidos políticos soliciten el registro de las candidaturas correspondientes, y en su caso, el Instituto Nacional Electoral lo niegue, por no ajustarse a los lineamientos precisados, ya que será hasta este momento en el que, el derecho a ser votado por parte de los actores, podría verse comprometido.

Por ende, si los interesados ya sean militantes o externos a un partido político no participan en algún procedimiento interno de selección partidista para obtener la candidatura o no logran el derecho a ser postulados, en modo alguno les podría causar un perjuicio individual, real y directo a su esfera de derechos, dado que, no se ubicarían en los supuestos que ahora impugnan.

De manera que, si en el caso algunos promoventes solamente manifiestan que es su intención obtener una candidatura al interior de un partido político y otros, ni siquiera manifiestan esa pretensión, es evidente que los primeros,

afiliados/nacionales/#/openDetalleMilitante, y afirma que tiene interés jurídico toda vez que el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional restringe en forma ilícita la **expectativa de derecho** a ser votado que le asiste como eventual candidato postulado por dicho partido.

De igual modo, Cesáreo Castro Vallejo y Diego Alfonso Murillo Espejo, actores de los juicios ciudadanos SUP-JDC-1067/2017 SUP-JDC-1086/2017, respectivamente, promueven en su calidad de ciudadanos y por propio derecho, **sin especificar si son o no militantes de algún partido político**, ni tampoco anexan documento o medio probatorio alguno que permita corroborar a qué instituto político pertenecen, sino que solamente acompañan a su respectiva demanda copia simple de su credencial de elector, **sin mencionar si es su intención ser postulados como candidatos**.

Como se advierte, cuatro de los seis ciudadanos acreditan ser militantes de un partido político y los últimos dos no demuestran dicha calidad.

Por tanto, ninguno de los ciudadanos acredita que los lineamientos aprobados han producido un menoscabo real en su derecho a ser votado; de ahí que, la sola posibilidad de que en este momento algunos consideren postularse como candidatos, es una mera expectativa de derecho, lo que no genera la existencia de un interés jurídico pues para ello, el acto impugnado debe repercutir de forma directa en la esfera jurídica

de quien acude al proceso, situación que en el caso concreto no sucede.

Lo anterior se evidencia, si se toma en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84.1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que emita esta Sala Superior en los juicios ciudadanos, tiene como finalidad restituir a los actores en el ejercicio y goce de los derechos político-electorales vulnerados; luego, si en el presente caso tal violación constituye una especulación sobre actos futuros e inciertos, es evidente que, esa expectativa de derecho no puede ser objeto de reparación por este Tribunal Constitucional.

Similares consideraciones se sustentaron en los juicios ciudadanos **SUP-JDC-4412/2015** y **SUP-JDC-990/2017**.

3.2 Improcedencia por haber agotado su derecho a impugnar

Ahora bien, en relación con el **SUP-RAP-739/2017**, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el promovente agotó su derecho de impugnación, ya que controvertió el mismo acto a través del diverso medio de impugnación **SUP-RAP-730/2017**.

Por tanto, también procede sobreseer en el referido recurso.

3.2.1. Marco normativo

El artículo 9, párrafo 3 de la Ley de Medios prevé que cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano.

Ha sido criterio de esta Sala Superior sostener que, salvo en circunstancias y particularidades excepcionales, no procede la ampliación de la demanda o la presentación de un segundo escrito de demanda, toda vez que si el derecho de impugnación, **ya ha sido ejercido con la promoción de una demanda, no se puede volver a ejercer**, válida y eficazmente, por segunda o ulterior ocasión, mediante la presentación de otra u otras demandas.

Esto es así, en razón de que la promoción de un medio de impugnación electoral agota el derecho de acción, lo que hace que el interesado se encuentre impedido legalmente para presentar, un nuevo o ulterior escrito de demanda, a efecto de controvertir igual acto reclamado, emitido por la propia autoridad.

Al efecto, resulta aplicable el criterio de **jurisprudencia 33/2015**, de esta Sala Superior, de rubro: **“DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES.LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO”**.

3.2.2. Caso concreto

En el caso, de autos se advierte, que el once de noviembre del año en curso, a las quince horas con quince minutos, Berlín Rodríguez Soria, representante propietario del Partido Político Nacional Encuentro Social, presentó ante el Instituto Nacional Electoral una demanda en contra del Acuerdo **INE/CG508/2017** el cual aprueba los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos, y, en su caso las coaliciones ante los consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, la cual fue remitida a este Tribunal en donde se registró con clave **SUP-RAP-730/2017**. Dicho escrito fue el primero que recibió el órgano responsable.

El doce de noviembre siguiente, a las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos, el mismo partido político, a través de su representante suplente, Ernesto Guerra Mota interpuso un segundo medio de impugnación ante la citada autoridad responsable, la que también fue remitida a este

Órgano Jurisdiccional, y fue registrada con el número de expediente **SUP-RAP-739/2017**.

Del contenido de dicha demanda se advierte que el acto controvertido es el mismo Acuerdo **INE/CG508/2017**, emitido en sesión de ocho de noviembre del año en curso; de manera que, es evidente que, con la primera demanda presentada por el recurrente ante la autoridad responsable, el mencionado instituto político agotó su derecho de impugnación en contra del referido acuerdo, lo cual determina la improcedencia del presente medio de impugnación.

Conforme a lo expuesto, se actualiza la hipótesis de improcedencia aludida, ya que en el caso que nos ocupa se pretende que esta Sala Superior se pronuncie de nueva cuenta respecto del acuerdo general al que se ha hecho alusión y respecto del cual se hará el pronunciamiento respectivo en la presente sentencia.

Consecuentemente, es evidente que el promovente agotó su derecho a impugnar, en el recurso de apelación **SUP-RAP-730/2017**, por lo que, lo procedente es **sobreseer** en el medio de impugnación que corresponde al recurso de apelación **SUP-RAP-739/2017**.

**4. Procedencia de los medios de impugnación:
SUP-RAP-726/2017, SUP-RAP-730/2017, SUP-RAP-741/2017,
SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-
1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-
JDC-1095/2017, SUP-JDC-1099/2017, SUP-JDC-1110/2017 y
SUP-JDC-1114/2017.**

Las demandas de los medios de impugnación cumplen los requisitos establecidos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42; 45, párrafo 1, inciso a); 79 y 83, párrafo 1, de la Ley General, en razón de lo siguiente:

4.1 Forma

Las demandas de los recursos de apelación y de los juicios ciudadanos, cumplen con los requisitos formales, ya que se presentaron ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de los partidos políticos apelantes, así como el nombre y firma del ciudadano promovente; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; además, de mencionar los hechos y motivos de inconformidad que, a juicio de los promoventes, les causa la resolución reclamada.

4.2. Oportunidad. Los medios se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días, que para tal efecto prevén los artículos 7, párrafo 1, y 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se precisa enseguida.

Los recurrentes y actores en los expedientes **SUP-RAP-726/2017, y SUP-RAP-730/2017**, afirman que tuvieron conocimiento del acuerdo controvertido el propio ocho de noviembre de dos mil diecisiete, por tanto, cumplen con la oportunidad prevista tal como se muestra a continuación:

NOVIEMBRE DE 2017						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
6	7	8	9	10	11	12
		(Tuvieron conocimiento y surte efectos)	Día 1	Día 2	Día 3	Día 4
				Presentaron medios de impugnación Jaime Piñón Valdivia, Raúl Servín Ramírez, Félix Martínez Olivares y Partido Verde Ecologista de México.	Presentó medio de impugnación Partido Encuentro Social.	<i>(Fenece plazo).</i>

De lo anterior se sigue que, los medios de impugnación se presentaron en el tercer día del plazo legal previsto para tal efecto, por lo cual, resultan oportunos.

Por cuanto hace al recurso de apelación, **SUP-RAP-741/2017**, el Partido del Trabajo omite señalar la fecha en la que tuvo conocimiento de la resolución impugnada,

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

tampoco obra en autos constancia que acredite una fecha de notificación, ni la autoridad responsable hace pronunciamiento al respecto en el informe circunstanciado, por lo que se tiene como fecha de conocimiento el día en que presentó la demanda, esto es, el catorce de noviembre del año en curso⁴.

Respecto de los juicios ciudadanos **SUP-JDC-1090/2017**, **SUP-JDC-1091/2017** y **SUP-JDC-1114/2017** se toma en cuenta la fecha cuando manifiestan haber tenido conocimiento del acuerdo impugnado, toda vez que, no obra en autos constancia que acredite una específica de notificación ni la autoridad responsable hace pronunciamiento al respecto en el informe circunstanciado.

Por otra parte, atinente a los diversos medios de impugnación **SUP-JDC-1092/2017**, **SUP-JDC-1093/2017**, **SUP-JDC-1094/2017**, **SUP-JDC-1095/2017**, **SUP-JDC-1099/2017** y **SUP-JDC-1110/2017**, la responsable en el informe circunstanciado reconoce y tiene por ciertas las fechas en que los promoventes aducen tuvieron conocimiento del acuerdo impugnado, por tanto, se estima que también son oportunos de conformidad con el cuadro siguiente:

Medio de impugnación	Tuvo conocimiento	Presentó demanda
SUP-JDC-1090/2017	17-noviembre	21-noviembre

⁴ Con base en la jurisprudencia de esta Sala Superior 8/2001, de rubro "CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO".

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

Medio de impugnación	Tuvo conocimiento	Presentó demanda
SUP-JDC-1091/2017	18-noviembre	22-noviembre
SUP-JDC-1092/2017	18-noviembre	22-noviembre
SUP-JDC-1093/2017	18-noviembre	22-noviembre
SUP-JDC-1094/2017	13-noviembre	14-noviembre
SUP-JDC-1095/2017	13-noviembre	16-noviembre
SUP-JDC-1099/2017	19-noviembre	22-noviembre
SUP-JDC-1110/2017	21-noviembre	24-noviembre
SUP-JDC-1114/2017	23-noviembre	26-noviembre

Conforme con lo anterior, resulta evidente la oportunidad de los juicios ciudadanos, al haberse presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley de la materia.

4.3. Legitimación y personería.

Por lo que hace a los juicios ciudadanos promovidos por Raúl Servín Ramírez, Jaime Piñón Valdivia, Félix Martínez Olivares, Mario Enrique Pozas Luna, Cesáreo Castro Vallejo, Diego Alfonso Murillo Espejo, Jerónimo López Marín, Pedro Damián Bautista Cruz, Agustín Pérez Álvarez, Anerlina Leal Bonilla, Eustolio Flores Flores, J. Santos Rentería de la Cruz, Javier Hernández Cruz, Javier López Santiz, Rosendo Arias Gómez, Julio César Pérez Ruíz y David Cruz López, conforme

a los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, cuentan con legitimación, toda vez que son promovidos por propio derecho, ostentándose como ciudadanos.

Respecto a las demandas promovidas por Jorge Herrera Martínez, Pedro Vázquez González y Berlín Rodríguez Soria, quienes se ostentan como representantes propietarios y suplentes de los Partidos Verde Ecologista, del Trabajo y Encuentro Social, respectivamente, esta Sala Superior reconoce su personería, conforme con lo expuesto en el informe circunstanciado rendido por la responsable, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen, en términos de lo dispuesto en el artículo 18.2 inciso a) de la Ley de Medios.

4.4. Definitividad. El requisito en cuestión se encuentra satisfecho, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.

4.5. Interés. Se satisface este requisito en la medida que los partidos políticos apelantes pretenden que se revoque el acuerdo impugnado y se ordene al Consejo General dejen sin efectos los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos para el proceso electoral 2017-

2018, por considerar que, el mismo, contraviene la normatividad electoral aplicable.

En el caso de los apelantes, cuentan con interés suficiente para reclamar el acto impugnado, consistente en el acuerdo general número **INE/CG508/2017**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que a través del acuerdo combatido se determinan los criterios para el registro de candidatos a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos para el proceso electoral 2017-2017, lo que es susceptible de lesionar sus prerrogativas y ser contrario a sus intereses.

Además, ha sido criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, denominadas por este órgano jurisdiccional electoral especializado como "acciones tuitivas de intereses difusos", para impugnar actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral, lo que sucede en el caso.

Sirven de apoyo a lo expuesto, el criterio contenido en las Jurisprudencias 15/2000⁵ y 10/2005⁶, resueltas por esta Sala Superior, de rubro siguiente: **“PARTIDOS POLÍTICOS**

⁵ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

⁶ Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES" y "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”

Por otra parte, se estima que los promoventes de los Juicios para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano, números **SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-JDC-1095/2017, SUP-JDC-1099/2017, SUP-JDC-1110/2017 y SUP-JDC-1114/2017** cuentan con interés legítimo para impugnar el acto controvertido, dado que, se autoadscriben como indígenas, pertenecen a un grupo vulnerable y en desventaja y, pretenden maximizar los derechos político-electoral de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, acorde con la jurisprudencia 9/2015, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”**.⁷

Efectivamente, en el caso, los actores cuentan con interés legítimo para acudir a los presentes juicios, con el propósito de eliminar los obstáculos que, desde su perspectiva, impiden a los miembros de las comunidades indígenas, ser postulados en los 28 Distritos electorales identificados por el Instituto Nacional Electoral como indígenas.

⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

Luego, las acciones constitucionales ejercitadas por estos promoventes, deben ser examinadas desde la perspectiva del interés para su procedibilidad, directamente vinculadas con la necesaria tutela sistemática y colectiva de ese grupo histórica y estructuralmente discriminado, por lo que, en aplicación directa del principio *pro persona*, en su vertiente *pro actione* y a la luz de lo establecido en los artículos 1º, 2º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1º, 2º, 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2º, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cualquiera de sus integrantes cuenta con interés legítimo para la protección de los derechos en juego.

El criterio anterior se encuentra reflejado en las **jurisprudencias 7/2013, 4/2012 y 27/2011** de rubros siguientes: **“PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”**; **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”** y **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE”**

De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reconocido que los Estados signantes de la convención o Pacto de San José, tienen obligación de garantizar que los miembros de las comunidades indígenas,

participen en la toma de decisiones sobre los asuntos y políticas que puedan incidir en sus derechos, de modo tal que las autoridades nacionales, deben garantizar el acceso e integración de los ciudadanos pertenecientes a dichas comunidades a las instancias, instituciones u órganos estatales, para participar de manera directa y proporcional en la dirección de los asuntos públicos.⁸

5. Terceros interesados

En el caso, debe tenerse como tercero interesado a los ciudadanos Jerónimo López Marín, Fidencio Romero Tabón y Mario De Jesús Pascual, porque sus escritos cumplen con lo dispuesto en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), 17, párrafo 4, y 91, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se precisa enseguida:

5.1. Forma. Los escritos de comparecencia cumplen con los requisitos formales, ya que se presentó ante la autoridad responsable; se precisa el nombre del partido político tercero interesado expresa su interés jurídico y pretensiones concretas, aunado a que asienta nombre y firma autógrafa de quien comparece en su representación.

5.2. Oportunidad. Los escritos de comparecencia promovido en el **SUP-RAP-726/2017**, suscritos por Mario de Jesús Pascual y Jerónimo López Marín fueron presentados

⁸ Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.
Caso Chitay Nech y otros vs Perú. sentencia de 29 de noviembre de 2006.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

ante la autoridad responsable dentro de las setenta y dos horas, contadas a partir de la publicación del medio de impugnación, como se detalla a continuación:

NOVIEMBRE						
Viernes	Sábado	Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves
10 19:00 hrs <i>Inicia el plazo de publicación</i>	11	12	13 18:04 hrs <i>Presentación del escrito de tercero interesado Jerónimo López Marín</i> 18:23 hrs <i>Presentación del escrito de tercero interesado Mario de Jesús Pascual</i> 18:59 hrs <i>Concluye plazo de publicación</i>			

5.3. Legitimación e interés. Deben tenerse por satisfechos tales requisitos, en la medida que los ciudadanos están legitimados para comparecer como terceros interesado en el asunto que ahora se resuelve, con fundamento en lo previsto por el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al contar con interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el de los promoventes.

En efecto, tal interés legítimo deriva, de que los mencionados ciudadanos se autoadscriben como integrantes de comunidades indígenas, con la pretensión de que prevalezca el acto reclamado, alegando, al efecto, los argumentos que estiman necesarios para sostener la

constitucionalidad y legalidad de las medidas cuestionadas por los promoventes.

6. Amicus Curiae. Durante la sustanciación de los presentes medios de impugnación, se recibió en esta Sala Superior, el escrito de *amicus curiae* signado por Martha Angélica Tagle Martínez, quien se ostenta como representante de la organización, con la finalidad de expresar consideraciones de derechos humanos, para coadyuvar en la resolución del presente asunto.

Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que, de una interpretación sistemática y funcional, de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero; 2º, párrafos tercero y cuarto, apartado A; 17, 41, párrafo segundo, base VI; 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede concluir que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la Litis es relativa al resguardo de principios constitucionales como el de **igualdad de género y no discriminación** en el ejercicio y permanencia efectiva de los cargos de elección popular –para el proceso electoral federal 2017-2018-, es factible la intervención de terceros ajenos a juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o amigos de la corte, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia, siempre que se presente antes de que se emita la sentencia respectiva.

El *amicus curiae* es una figura jurídica que tiene su origen en el derecho romano, que ha sido adoptada por ciertos tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Constitucional de la República Sudafricana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoce la referida figura jurídica en el artículo 2 de su Reglamento Interno, que establece: “*La expresión amicus curiae significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia*”.

Así, al resolver diversos casos contenciosos ha dado entrada a escritos *amicus curiae* presentados por personas físicas y jurídicas en relación con el asunto de su conocimiento; por ejemplo, en la solución del caso “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica” –resuelto el dos de julio de dos mil cuatro–, en el que la Corte condenó al Estado porque violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en perjuicio del señor Mauricio Herrera Ulloa, reconoció como *amicus curiae* a la Sociedad Interamericana de Prensa, al Colegio de Periodistas de Costa Rica, y a Global Compaign For Free Expression, entre otros.

En el caso, la Red de Mujeres, es una organización

cuya finalidad es la protección de los derechos político-electorales de las mujeres, que en conjunto con organismos de la sociedad civil organizada como la cátedra de la UNESCO de derechos humanos de la UNAM y otras.

Este organismo establece que es importante la paridad y la alternancia de los sexos en las postulaciones de candidatos y candidatas ya que es una condición para que la igualdad sea real y efectiva.

Por tanto, consideran que las medidas para proteger la paridad y la igualdad de género, se encuentran contenidas en la resolución **INE/CG508/2017**, emitida el ocho de noviembre de dos mil diecisiete por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 17/2014 emitido por la Sala Superior cuyo rubro es: **“AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS”**.⁹

Manifestó que es importante que los tribunales garanticen el acceso a la justicia con perspectiva de género; y, en esencia, señala los siguientes apartados:

- **El contexto de desigualdad histórica de las mujeres y las personas indígenas.**

⁹ Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, año 2014, pp. 15 y 16.

Señaló que este órgano jurisdiccional, al resolver los presentes medios de impugnación, debe tener en cuenta los estándares en materia de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres y personas indígenas, que le permita contar con mayores insumos para la discusión y análisis del presente caso.

Considera que debe de contarse con acciones afirmativas, como las que contemplan los lineamientos del INE para trascender las condiciones históricas de discriminación que padecen las mujeres, por lo que propone respetar los lineamientos para la contienda de 2018.

- **Paridad constitucional como derecho humano que garantiza el principio de igualdad formal y sustantiva.**

Señala que en el artículo 1º Constitucional, establece el criterio antidiscriminatorio toda vez que queda plenamente establecida la igualdad entre todas las personas, conforme a los tratados y normas internacionales.

Aduce que la paridad debe entenderse como un instrumento y herramienta tanto para transformar y cambiar a la sociedad, como para modelar a ésta y al poder; y con ello, lograr una igualdad real entre las mujeres y los hombres. Por tanto, afirma que la paridad y la alternancia de los sexos en las postulaciones de candidatos y candidatas es una condición

para que la igualdad sea real y efectiva.

- **Medidas para garantizar la paridad y la igualdad de género, así como acciones afirmativas para las personas indígenas.**

Por otra parte, en el escrito relativo, se considera que la Constitución en su artículo 2º, establece que el Estado se encuentra obligado a erradicar las condiciones de desigualdad en las que se encuentran las comunidades indígenas para así garantizar los cargos públicos de éstas y que gocen del reconocimiento de todos los derechos humanos que integran el “bloque de constitucionalidad” en México.

Asimismo, refieren que el Instituto Nacional Electoral, a través del acuerdo combatido, desarrolla la aplicación de lineamientos de paridad y la vida democrática y asegura a la ciudadanía el ejercicio pleno de los derechos político-electorales en concordancia con la obligación internacional, con fundamento en el artículo 44, párrafo primero, inciso jj) y 30, numeral 1, letras a) y d), respectivamente, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral.**

Señalan que el Instituto Nacional Electoral, sí tiene facultades para emitir reglas que le permitan verificar el cumplimiento del principio Constitucional de paridad y el

aseguramiento de los derechos político-electorales de las mujeres y de las personas indígenas, ya que este Instituto debe contribuir al desarrollo de la vida democrática y velar que la ciudadanía pueda ejercer plenamente sus derechos político-electorales, los cuales no sólo se integran a partir de los derechos previstos en la Constitución, sino también en aquellas adquiridas en los tratados internacionales.

- **Sobre el Acuerdo Impugnado.**

Afirman que lo resuelto en el Acuerdo por el Instituto Nacional Electoral, no altera el resultado al que deben de llegar los métodos de selección, además de que éstos no son obstáculos para cumplir con las reglas contenidas en el acuerdo, sino que por el contrario permite que los institutos cumplan con su deber de ser vehículos de participación política para la ciudadanía, cumpliendo también con los principios de paridad, igualdad y no discriminación.

En relación a la autodeterminación en materia de selección, y postulación de candidaturas, menciona que la resolución impugnada no interfiere en los métodos de selección, ya que solamente marca ciertas reglas aplicables a la hora de colocar a las personas seleccionadas.

- **Acciones afirmativas del acuerdo.**

Cita, que estas acciones no solamente se encuentran orientadas a prevenir un trato desigual y

potencialmente discriminatorio, sino que su mayor aportación es contribuir a erradicar la perturbación en los grupos en desventaja como en el caso son las mujeres y las comunidades indígenas.

Así, todas las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos tomando en cuenta la jurisprudencia.

- **Sobre la razonabilidad, objetividad de la medida**

Por cuanto al tema se refiere, en esencia, expone que los lineamientos desarrollados por el Instituto Nacional Electoral, cumplen con los parámetros que delimitan el test de proporcionalidad

7. Hechos relevantes.

Los actos y hechos que dan origen al Acuerdo impugnado, son los siguientes:

7.1. Facultad de atracción. El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete fue aprobada la “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las

autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018”, identificada con la clave INE/CG386/2017.

7.2 Acuerdo General que establece el periodo de precampañas. El ocho de septiembre de dos mil dieciocho, en sesión extraordinaria, se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se establece el periodo de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimiento relacionados con las mismas, identificado con la clave INE/CG427/2017.

7.3 Anteproyecto del acuerdo impugnado. En sesión pública efectuada el veintisiete de octubre del presente año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conoció y aprobó el anteproyecto de Acuerdo por el que se indican criterios aplicables para el registro de candidaturas a diversos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

7.4. Aprobación del Acuerdo impugnado. Con fecha 8 de noviembre de 2017 dos mil diecisiete, fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral en Sesión Extraordinaria, el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL**

REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018”, el cual es objeto del presente recurso de Apelación.

8. Estudio de fondo.

La metodología de estudio en la presente ejecutoria, se delimita en razón de los temas siguientes:

I. Facultades del INE para expedir lineamientos a través de los cuales estableció acciones afirmativas en materia de paridad de género y voto indígena.

II. Violación al artículo 105 de la Constitución Federal, al haber reformado normas sustantivas en materia electoral, fuera del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral.

III. Vulneración al principio de autorregulación y autodeterminación de los partidos políticos.

IV. Indebida fundamentación y motivación del Acuerdo INE/508/2017, respecto de los Criterios Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo.

V. Transgresión al principio de certeza jurídica, al desconocer la aprobación que ya había efectuado el propio INE del método de selección de candidatos de los partidos actores.

VI. Desproporcionalidad de la negativa de registro de candidaturas por no cumplir con los criterios de paridad de género.

VII. Inconstitucionalidad de la cuota indígena implementada por el INE, al no corresponder con la evolución de las acciones afirmativas que se han realizado en México sobre el tema, aunado a que su establecimiento constituye un requisito no estatuido en el artículo 55 de la Constitución Federal.

VIII. Los lineamientos implementados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no reúnen los requisitos para ser considerados Acciones Afirmativas.

IX. Violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas.

X. Insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena.

XI. Violación al principio pro persona.

Hecho lo anterior, se procede al estudio de los motivos de disenso en el orden referido.

I. Facultades del INE para expedir lineamientos a través de los cuales estableció acciones afirmativas en materia de paridad de género y voto indígena.

Síntesis de agravios.

Los accionantes aducen que, en términos del principio de legalidad, la reserva de ley constituye un principio por el que la regulación de ciertos ámbitos queda vedada al reglamento y a la producción normativa emanada de los órganos administrativos.

Al respecto, añaden que la potestad reglamentaria faculta a las autoridades administrativas para crear normas con rango reglamentario, esto es, disposiciones que se encuentren subordinadas a las leyes, por lo que aquéllas no pueden ir más allá de lo definido por éstas, sino que solamente deben concretarse a identificar los medios para cumplir los fines legales perseguidos.

En su concepto, del examen del artículo 44 de la LEGIPE, no se desprende que el CG del INE tenga atribuciones expresas para establecer criterios específicos en materia de paridad de género, por lo que, al hacerlo, la responsable fue más allá de las atribuciones que le confieren tanto la Carta Magna como el cuerpo legal mencionado en primer término.

Desde esta vertiente, los recurrentes arguyen que de distintos apartados de la LEGIPE, se sigue que los criterios de paridad para la selección de candidatos a cargos de elección popular, la integración de las fórmulas de mayoría relativa, de la lista nacional y la fijación de acciones afirmativas a favor de indígenas, son facultad exclusiva de los partidos políticos; por ende, con la emisión de los criterios que contienen acciones afirmativas, el INE reguló materias cuya atribución corresponde a los institutos políticos, de ahí que el actuar de la responsable violentó el principio de reserva de ley.

Decisión de la Sala Superior.

Para efectos de análisis del presente apartado, los agravios se agruparán en dos temas, por una parte, el relativo a la competencia del INE para emitir el acuerdo combatido y, por otra, lo atinente a si el citado Instituto excedió su facultad reglamentaria y violó el principio de reserva de ley.

Los motivos de disenso contenidos en este apartado de la sentencia devienen **infundados**, porque el Instituto Nacional Electoral, cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales, para establecer acciones afirmativas de género e indígenas, a través de los lineamientos contenidos en el acuerdo controvertido y además, dicha facultad en modo alguno, vulneró el principio de reserva de ley, de conformidad con las consideraciones siguientes.

1.1. Facultades del INE para emitir criterios relacionados con acciones afirmativas en materia de paridad de género y cuota indígena.

El artículo 41, Base V, Apartado A, de la Norma Fundamental, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo constitucional, público y autónomo, cuya función estatal es organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como las de las entidades federativas, en coordinación con los organismos electorales de éstas, cuando se actualicen los supuestos previstos para ello.

Con la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el diez de febrero de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, el INE dejó de ser un órgano federal y por disposición del Poder de Reforma de la Constitución General, fue transformado en una autoridad electoral de carácter nacional, garante de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

De igual manera, la reforma colocó al INE como un órgano independiente en sus decisiones y funcionamiento, con el propósito de que, a través del ejercicio de sus facultades y mediante la interpretación y aplicación de los principios constitucionales y legales, se logre un fortalecimiento cualitativo del régimen democrático en el Estado mexicano.

Al respecto, conviene poner de manifiesto que la finalidad constitucional que tiene asignada el INE, debe ser comprendida en el sentido de que el ejercicio de sus atribuciones no solamente se reduce a la implementación de las reglas y procedimientos de organización de los procesos electorales, sino que comprende un espectro más amplio, en razón de que al lado de la vertiente formal del régimen democrático, encontramos su ámbito sustantivo, el cual se compone de un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que son, finalmente, el contenido material de todo el entramado instrumental de los procesos.

En efecto, a la par de las reglas y principios organizativos de los procesos electorales, la Constitución Federal consagra una serie de derechos fundamentales y prerrogativas de estructura sustantiva, lo que pone de relieve que el Derecho Electoral no supone un conjunto de normas de un mismo tipo, sino un bloque de disposiciones diversas que comparten una naturaleza jurídica, pero cuya estructura y finalidad dentro del régimen democrático es diferenciada y se encamina a salvaguardar aspectos diversos, pero que, sin embargo, se encuentran imbricados entre sí, por lo que su interpretación y aplicación no puede emprenderse de modo dissociado, pues de lo contrario, se corre el riesgo de concretizar inconexamente el ordenamiento jurídico en la materia.

Establecido lo anterior, este Tribunal Constitucional considera oportuno acudir, para efectos del caso concreto, a las disposiciones de la Norma Suprema que se encuentran

relacionadas directamente con las reglas, etapas, procedimientos y facultades del INE para organizar las elecciones federales para el proceso electoral 2017-2018, en los términos que enseguida se explican.

El artículo 1° de la Norma Suprema establece, en lo que interesa, que:

- Todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte
- El ejercicio de esos derechos no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece
- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de modo se más favorezcan a las personas y permitan la protección más amplia.
- Todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad
- Queda prohibida toda discriminación, entre otros aspectos, por cuestión de género u origen étnico

Desde otra vertiente, el artículo 2° de la Norma Suprema dispone:

- La composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas

El artículo 4° de la Constitución General, en su primer párrafo dispone:

- El varón y la mujer son iguales ante la ley

Por su parte el numeral 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal prevé:

- La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas
- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden

- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales

Siguiendo esta línea, conviene traer a cuenta el Artículo Segundo Transitorio, de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en cuya fracción II, inciso h), se estableció que:

- El Congreso de la Unión debía expedir las normas previstas en el inciso a) de las fracciones XXI y XXIX-U del artículo 73 constitucional

- Dentro de ese conjunto de disposiciones, se instruyó el legislador democrático expedir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se debía garantizar, entre otros componentes del régimen democrático, las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales

Desde la perspectiva convencional, un cúmulo de ordenamientos trasnacionales salvaguardan igualmente

la igualdad entre el hombre y la mujer, así como la obligación de los Estados parte de generar acciones afirmativas tratándose del ejercicio de derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas u originarios, dentro los que cabe destacar los siguientes:

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que en sus artículos 2º, numerales 1 y 2 y 4º, establecen que los gobiernos de los Estados signantes deben adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos, lo cual incluye la adopción de acciones enderezadas a: promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 1º, numeral 4, establece que las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos étnicos, son necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos fundamentales, como son los político-electorales

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 3° se prevé que los Estados parte tienen el deber de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos reconocidos en el pacto

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su numeral 24 estatuye que las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en su artículo III, dispone que éstas tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en las legislaciones nacionales, en igualdad con los hombres y sin discriminación alguna

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en el artículo 4°, incisos f) y j), dispone que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce ejercicio y protección de sus derechos, lo cual incluye la igualdad de acceso a las funciones públicas del país

- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su numeral 3° establece que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones

con los hombres. De igual forma, el diverso precepto 7°, inciso b), preceptúa que los Estados adoptarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de las mismas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas

- En el Consenso de Quito, adoptado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se estableció la obligación de los Estados de adoptar medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y representación política con el fin de lograr la paridad institucional

- Finalmente, la Recomendación General 25 formulada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, señaló que la finalidad de las medidas especiales es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de discriminación contra aquéllas

Ahora bien, a nivel del ordenamiento jurídico nacional, y en acatamiento al mencionado transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral, la Ley General Electoral dispone las siguientes reglas:

- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. (Artículo 7, numeral 1)

- La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (Artículo 14, numeral 1)

- La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. (Artículo 14, numeral 2)

- Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista

del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional. (Artículo 14, numeral 3)

- En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género (Artículo 14, numeral 4)

- El Consejo General del INE tendrá competencia para emitir los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, los que, entre otros criterios, tienen que respetar el de paridad de género (Artículo 231, numeral 2)

- Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos,

separadamente, salvo para efectos de la votación (Artículo 232, numeral 2)

- Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 232, numeral 3)

- El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad (Artículo 232, numeral 4)

- De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución General y en el Ley Electoral (Artículo 233, numeral 1)

- Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. (Artículo 234, numeral 1)

- Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto. (Artículo 364, numeral 1)

Del examen de los elementos normativos traídos a cuenta, se obtienen las siguientes conclusiones:

1. El INE es un órgano constitucional autónomo que tiene a su cargo la función electoral, la que entre otras cuestiones, comprende la organización de las elecciones federales.

2. El INE tiene a su cargo la interpretación y aplicación, no sólo de las reglas que rigen el proceso electoral, sino de los derechos y principios sustantivos que tienen incidencia en el mismo, debiendo generar condiciones aplicativas que armonicen ambos tipos de normas electorales, a fin de que operen en el sistema de modo coherente y sincrónico

3. El Instituto, como autoridad del Estado mexicano, está obligado por la Norma Suprema y diversos instrumentos internacionales, a tomar todas las medidas necesarias para concretizar en los procesos electorales, el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, de modo que las mujeres y los ciudadanos que se adscriban como parte de un pueblo originario, puedan acceder en igualdad de condiciones de los hombres y de quienes no tienen esa última calidad, a los cargos de elección

popular, lo que incluye, desde luego, la emisión de criterios o lineamientos que los regulen

4. De conformidad con el artículo 2° constitucional y 2° del Convenio 169 de la OIT, el INE como órgano constitucional del Estado mexicano, debe implementar las medidas necesarias, en el ámbito de sus facultades, dentro de las cuales se encuentra la adopción de acciones afirmativas mediante la emisión del acuerdo controvertido, para garantizar el reconocimiento pluricultural del mismo, facilitando con ello que los ciudadanos que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas, sean tomados en cuenta y postulados como candidatos a diputados federales y senadores de la república, en aquellos distritos determinados por el propio Instituto

5. En términos del Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, se estableció que sería el legislador secundario el que, al expedir la Ley General Electoral, sentaría las bases y reglas para materializar el principio de paridad de género en la postulación de candidatos a legisladores federales y locales, lo cual proyecta la existencia de una cláusula habilitante de eficacia diferida a la legislación secundaria

6. Para materializar el mandato de la Constitución General, el Congreso de la Unión expidió la Ley General Electoral, ordenamiento en el que se previó que las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de

mayoría relativa, como de representación proporcional, deberán ser integradas por personas del mismo género

7. Asimismo, el legislador determinó que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular

8. Como garante de que los institutos políticos cumplan con el citado principio, el legislador democrático facultó expresamente al Consejo General del INE, para emitir los reglamentos y acuerdos que para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, con lo cual, es inconcuso que le fue conferida la atribución para emitir acuerdos generales a través de los cuales se normen a detalle y pormenorizadamente, entre otras cuestiones, las reglas de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, que deben seguir los partidos políticos al momento de conformar sus listas y fórmulas para la postulación de candidatos

9. El INE y los Ople de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, en su calidad de garantes de la concretización de dicho principio.

Las conclusiones jurídicas anteriores son reveladoras de que no asiste razón a los recurrentes cuando aducen que el Consejo General del INE carece a facultades para expedir el acuerdo reclamado, cuenta habida que como ha quedado patente del cúmulo de fundamentos jurídicos hasta aquí expuestos, dicho órgano tiene competencia constitucional, convencional y legal para su emisión, en aras de maximizar y hacer efectivo el principio de paridad de género y la cuota indígena en el proceso electoral federal 2017-2018.

Al respecto, es importante mencionar que si bien, los partidos políticos están facultados, a la par que, obligados por la Ley General Electoral, para, por una parte, conformar sus listas y fórmulas de candidatos y, por otra, preservar la paridad de género en las candidaturas, ello de ninguna manera puede entenderse como una situación arbitraria que escapa a la revisión del Instituto Nacional Electoral y de los Ople de las entidades federativas.

Ciertamente, como ha sido puesto de relieve en este apartado de la sentencia, el legislador autorizó, expresamente, al Consejo General del citado Instituto, a expedir los reglamentos o acuerdos necesarios para regular los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, ámbito al cual se debe adscribir el tema atinente al respeto al principio de paridad de género y a las acciones afirmativas e materia indígena, pero no sólo eso, sino que se autorizó al INE y a los Ople locales a rechazar los registros que violenten el principio invocado en primer término.

Luego, esta Sala Superior alcanza la convicción de que el INE sí cuenta con atribuciones para expedir el acuerdo reclamado, por lo que no se presenta en la especie una violación al principio de legalidad consagrado en el precepto 16 de la Constitución Federal, de ahí que el agravio resulte infundado.

1.2. Alcance del acuerdo impugnado en relación con el principio de reserva de ley.

Con relación a esta parte del motivo de disenso, esta Sala Superior estima que el mismo deviene infundado, de conformidad con los razonamientos que enseguida se presentan.

Como se ha dicho al inicio de este apartado de la sentencia, el INE es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, la cual se encuentra materializada a nivel del ordenamiento secundario, en el artículo 44 de la Ley General Electoral, precepto que le confiere, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto
- Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en

el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución General, respecto de las facultades de la autoridad nacional electoral en los procesos electorales federales y locales

- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones contenidas en el citado artículo 44 de la Ley General Electoral y las demás señaladas en dicho cuerpo normativo o en otra legislación aplicables.

Por otra parte, como también se ha dejado patente, el artículo 231, numeral 2, de la Ley Electoral, prevé que el Consejo General del INE tiene competencia expresa para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.

Los supuestos normativos apuntados ponen de manifiesto que la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral se despliega con la emisión de reglamentos, acuerdos generales y lineamientos de carácter general, la cual debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal, al tenor de lo que ha precisado sobre el tópico la Suprema Corte de Justicia en la **Jurisprudencia P./J. 79/2009**, bajo el rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**¹⁰”.

Conforme al criterio jurisprudencial citado, la facultad reglamentaria ha de ejercerse siempre al amparo de los principios derivados del de legalidad, específicamente, los

¹⁰ Este criterio se puede consultar en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.

de reserva y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a la previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

De este modo, del principio de legalidad derivan los subprincipios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo estos aplicables a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de cierta materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

Entonces, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá, posteriormente, ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Pues bien, en virtud de que el presente agravio involucra tanto al principio de paridad de género, como a la acción afirmativa en materia indígena, temas respecto de los cuales se alega que el INE excedió su facultad reglamentaria, el estudio de dicha figura respecto de cada uno de los principios antes mencionados se hará de forma individual.

A. Paridad de género.

Como se dejó de manifiesto en el núcleo de esta sentencia, por disposición del Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional ya aludida, se reenvió a la Ley General Electoral el establecimiento de las reglas para concretizar el principio de paridad de género, mismo que se encuentra regulado, también como ya se mencionó, en los artículos 7°, 14 y 226 a 234 de ese cuerpo legal, de los cuales se pueden sustraer como reglas esenciales que deben seguir los partidos políticos al momento de elaborar sus listas y fórmulas para la postulación de diputados federales y senadores por ambos principios de asignación, las siguientes:

- La configuración de los partidos políticos para la presentación de sus candidaturas es un proceso interno que se desarrolla de conformidad con la Norma Suprema, la Ley General Electoral y sus propios estatutos
- En dicha postulación, los partidos políticos deberán velar por la igualdad de oportunidades y la paridad

entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular

- Tanto las listas que se presenten para los candidatos postulados por el principio de asignación de representación proporcional, como las fórmulas de los de mayoría relativa, deberán integrarse con pleno respeto a la paridad de género. Las fórmulas se integrarán por personas del mismo género en el caso de candidatos de asignación por mayoría relativa; y, tratándose de los de representación proporcional, las listas se compondrán cada una por un propietario y un suplente del mismo género y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista

- De conformidad con el artículo 231, numeral 2, de la Ley General Electoral, el Consejo General del INE está facultado para expedir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas

- Ahora bien, en los lineamientos Décimo Octavo y Décimo Noveno del Acuerdo reclamado el Consejo General del INE estableció lo siguiente:

“DÉCIMO OCTAVO. *En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. Para el caso de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por*

una fórmula integrada por mujeres. Para el caso de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género”.

“DÉCIMO NOVENO. *Para el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal, esto es: a) La primera fórmula que integre la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda. b) De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá ser encabezada por hombres y el 50% por mujeres”.*

De los lineamientos transcritos se desprenden las siguientes reglas:

- En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista
- Tratándose de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres
- Respecto de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género
- Para el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal

- La primera fórmula que integre la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda
- De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá ser encabezada por hombres y el 50% por mujeres

Como puede advertirse nítidamente, las reglas establecidas por el INE en el acuerdo combatido, no vulneran el principio de reserva de ley ni el de subordinación jerárquica, cuenta habida que mientras la Ley General Electoral previene cuáles son las reglas esenciales para respetar el principio de paridad de género, el acuerdo reclamado, por una parte, reproduce tales parámetros y, por otra, solamente dispone cómo deben componerse las fórmulas y listas, a través de una modalización para su registro por parte de los partidos políticos, sin imponer alguna obligación adicional ni desnaturalizar el principio de que se trata.

B. Cuota indígena.

Por lo que ve a este tema, a juicio de esta Sala Superior no puede actualizarse una condición exorbitante en el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE con la emisión del acuerdo tildado de inconstitucional, en razón de que, como ya se explicó, para que esa hipótesis pueda presentarse, es condición que cierta materia esté reservada por la Norma

Fundamental para su regulación, a una ley en sentido formal y material, a la que, en todo caso, el reglamento debe ceñirse.

Sin embargo, en la especie, no se vislumbra la vulneración alegada por el recurrente, en razón de que la Constitución Federal no remite (como sí lo hace con el tema de paridad de género) a Ley General Electoral, para que sea ésta la que regule tal ámbito, sino que la acción afirmativa de cuota indígena ha sido implementada por el INE, a partir de la aplicación y fuerza vinculante directa del artículo 2° de la Norma Suprema; 1°, numeral 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y 2° del Convenio 169 de la OIT.

Sobre este aspecto, en concepto de este Tribunal Constitucional, es constitucionalmente adecuada la eficacia y fundamentación directa que ha dado el INE a la acción afirmativa que nos ocupa, a partir de los preceptos constitucionales y convencionales invocados, en tanto la misma se ajusta a lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Suprema, numeral que como se ha puesto de relieve en esta sentencia, estatuye que todas las personas gozan de los derechos fundamentales previstos en la misma y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, los cuales deben ser interpretados y aplicados de la forma que más favorezca su ejercicio, tal y como lo ha reconocido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la **Jurisprudencia P./J. 20/2014**, cuya voz expresa: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS**

INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”¹¹.

Bajo estas premisas, toda vez que la acción afirmativa de cuota indígena no es objeto de regulación exclusiva de la Ley General Electoral, sino que su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional invocado, lo cual se ajusta, además, al artículo 1º de la Norma Suprema, al no operar el presupuesto de reserva de ley alegado por los disconformes para el tópico que nos ocupa, tampoco se puede surtir violación alguna a dicho principio, de ahí que los motivos de agravio resulten infundados.

En similares términos, se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-825/2016 y acumulado, en el cual se determinó que, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, se encontraba facultado para emitir los acuerdos dirigidos a lograr la plena observancia del principio de paridad de género y para ello, podría implementar las reglas instrumentales pertinentes, en la postulación de planillas para integrar los ayuntamientos locales, sin que dicha atribución, fuese delimitada por la normativa constitucional, federal y local, como atribución exclusiva del Poder Legislativo.

¹¹ Jurisprudencia consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202.

Pero aún más, esta Sala Superior estima que el INE está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que éstos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.

En el caso de los derechos de paridad de género y pluriculturalismo, en realidad, lo que el INE implementó son medidas tendientes a fortalecer la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad jurídica de mujeres y personas indígenas, frente al resto de ciudadanos que no tienen esta condición, a fin de que las personas pertenecientes a tales grupos tengan condiciones reales de participación política y acceso a cargos de elección popular en los términos relatados en el propio acuerdo tildado de inconstitucional.

Al respecto, es oportuno dejar de manifiesto que el derecho fundamental a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, protege tanto a personas como a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de aquéllos, con el objeto de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor, que en el caso concreto, se traducen en los obstáculos históricos, políticos y sociales de los que, como se verá en el apartado correspondiente, el INE da cuenta, que a la postre han impedido que en la realidad material tanto las mujeres como las

personas que se autoadscriben como indígenas, accedan efectivamente y en una proporción real al grupo al que pertenecen, a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.

Sobre este tópico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al sentar las jurisprudencias **1a./J. 126/2017** y **1a./J. 126/2017**, de rubros: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**”¹² y “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**”, estableció que cuando existen discriminaciones estructurales, es obligación de las autoridades del Estado mexicano realizar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas, puesto que, de lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.

Como corolario de lo anterior, lo procedente es declarar **infundados** los agravios examinados.

¹² Criterios visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, publicados el viernes 1° de diciembre de 2017.

II. Violación al artículo 105 de la Constitución Federal, al haber reformado normas sustantivas en materia electoral, fuera del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral.

Síntesis de agravios.

Los disconformes consideran que con el establecimiento de los criterios contenidos en los puntos de acuerdo Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo del acuerdo INE/CG508/2017, se vulneró el artículo 105 de la Norma Suprema, cuenta habida que los mismos fueron emitidos sin respetar la regla de noventa días que garantiza el principio de certeza, en cuanto a que previo al inicio del proceso los participantes deben conocer las reglas fundamentales del mismo, por lo que cualquier modificación sustancial a las normas aplicables al proceso electoral, deben ser efectuada, al menos, con una antelación del plazo antes mencionado.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso i), tercer párrafo, de la Constitución Federal, establece:

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

En su concepto, dicha regla garantiza el principio de certeza, el cual busca asegurar que, al momento de iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas

fundamentales que lo regirán, de manera que, si en el caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está estableciendo nuevas reglas no contempladas en la legislación, es evidente que la emisión del acuerdo es ilegal, por estar fuera del plazo de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral; máxime que, con base en esas reglas planeó y elaboró su estrategia política para la selección de las y los candidatos que postulará.

Decisión de la Sala Superior.

Esta Sala Superior estima **infundados** los agravios, porque con la emisión del acuerdo controvertido no se advierte una vulneración a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que, los lineamientos controvertidos constituyen una instrumentación **accesoria y temporal**, que únicamente modula el derecho y obligación constitucional que tienen los partidos políticos de presentar las candidaturas respetando el principio de paridad de género y potencializa el principio de pluralismo cultural reconocido en la Constitución Federal, que no implica una afectación fundamental al principio de auto organización de los partidos políticos y en modo alguno vulnera el principio de certeza electoral.

Ahora bien, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por dos elementos (i) las leyes electorales federal y

locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "**modificaciones legales fundamentales**"¹³.

En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

¹³ Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia **P./J. 87/2007**, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Consecuentemente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar la forma en **cómo** los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional y legal de presentar las candidaturas de manera paritaria, y fomentar la participación de las minorías indígenas, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que las modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, **si su carácter es accesorio** o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado¹⁴.

La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través

¹⁴ En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la **jurisprudencia P./J. 98/2006**, de rubro: **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución Federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales¹⁵.

De esta manera, la emisión de los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal 2017-2018 no pueden traducirse en una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de sus etapas, ya que es la Constitución y la ley la que determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, y los lineamientos se enfocan al **cómo** de esos propios supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos en la Constitución y la ley.

Además, esta Sala Superior ha considerado válidos que los reglamentos, acuerdos o lineamientos generales desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, respetando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

En este sentido, la emisión de los lineamientos no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en especial la **atinente a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro**, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no fue alterado, ya que solamente se establecieron cuestiones instrumentales para optimizar el principio de paridad de género y pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución y la ley.

Con relación a la implementación de medidas especiales –a las que también se les conoce como acciones afirmativas–, para lograr la igualdad sustantiva de hombres y mujeres, esta Sala Superior ha sostenido diversos criterios, como los que se mencionan enseguida:

- El principio de igualdad, en su dimensión material, como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, **tales como mujeres, indígenas**, personas con discapacidad, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, las acciones afirmativas en

favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material¹⁶

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado¹⁷.

- Las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que, al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la

¹⁶ Al respecto, véase la **jurisprudencia 43/2014**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 12 y 13, bajo el rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.”**

¹⁷ Estas consideraciones sustentan la **jurisprudencia 30/2014**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 11 y 12, con el título: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.”**

desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado¹⁸

Por otra parte, en dos mil once, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir su informe titulado “*El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*”, recomendó específicamente la adopción de medidas tendentes a la paridad en todos los niveles de gobierno, especificando su aplicabilidad al ámbito local (distinguiéndolo del estatal o provincial) y la obligación de los tribunales de exigir el cumplimiento de esas medidas (párrs. 168 y 169).

De lo anterior, es posible concluir que a fin de dar eficacia al principio de igualdad reconocido en la propia constitución y de cumplir con los deberes y obligaciones estipuladas en los diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano **se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal o municipal** y se ha considerado, que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular.

¹⁸ Al respecto, se puede invocar la **jurisprudencia 3/2015**, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 12 y 13, con el rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.**”

Establecido lo anterior, es importante precisar que, dentro de los actos preparatorios de la elección federal, se encuentran los relativos a los “*Procesos de Selección de Candidatos Cargos de Elección Popular y las Precampañas Electorales*”

Al respecto, como ya se mencionó, los artículos 226 al 234 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen las reglas a las que se deben sujetar los partidos políticos para selección a sus candidatos; de tales reglas, es posible advertir que si bien los partidos políticos están facultados para determinar conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, y que la legislación atinente establece parámetros para presentar las candidaturas de manera paritaria, además, de que es omisa, en materia de representación política indígena, lo cierto es que la propia legislación general faculta al Consejo General para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios **para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta Ley.**

Luego, dicha autoridad puede en ejercicio de esa atribución implementar medidas o modalidades que los partidos políticos deban observar en sus procedimientos internos, siempre que con ello se impulse el derecho desde una óptica de progresividad hacia el establecimiento de cuotas en materia de

representación política de las y los indígenas de nuestro país y también de la participación política de las mujeres, a fin de revertir la desigualdad hacia dichos grupos a los cargos de representación política, lo que abona a la construcción de una democracia más igualitaria.

Expuesto lo anterior, a efecto de determinar si los lineamientos emitidos realizan modificaciones legales fundamentales, es necesario verificar las situaciones jurídicas que regula.

En el caso, como ya se puso de relieve, los puntos de acuerdo Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo establecen como acciones afirmativas las siguientes:

-La lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

- Al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional deberán encabezarse por fórmulas de un mismo género.

- La primera fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se presente para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda fórmula.

- De la totalidad de las listas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por mujeres y el 50% por hombres.

- Los partidos políticos deberán postular formulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos Electorales con población indígena, de los cuales 50% correspondan a hombres y 50% a mujeres.

Como se advierte, los lineamientos controvertidos establecen reglas que, si bien son vinculatorias para los partidos políticos o coaliciones y que deben implementar en sus procedimientos internos de selección de candidatos, **éstas son complementarias, porque finalmente en lo relativo a dichos procesos, los partidos conservan la facultad de implementar los procedimientos atinentes para la selección de sus candidatos conforme a sus estatutos y reglamentos correspondientes**, que se empleen para la definición de las candidaturas, y en su caso el registro de sus candidatos ante las autoridades competentes, solamente que lo deberán hacer bajo las modalidades expresadas por el Instituto Nacional Electoral.

Esto porque como se ha visto, en el cuerpo de esta sentencia, la Norma Fundamental, los instrumentos internacionales y las leyes generales establecen dichas exigencias, de manera que ahora se detallan con mayor precisión, a fin de garantizar y hacer efectivo el principio de

paridad horizontal y vertical en la postulación de candidaturas, así como el principio de pluriculturalismo nacional en un sentido cualitativo, que en su conjunto maximizan el principio de igualdad reconocido en la Constitución y distintos tratados internacionales.

En efecto, finalidad de dichas medidas es **lograr** que las mujeres y comunidades indígenas puedan acceder en un porcentaje mayor, al que históricamente han tenido, en la integración del Congreso de la Unión, a fin de hacer una realidad los principios de paridad y pluralismo nacional que reconoce la Constitución Federal.

Luego, a juicio de esta Sala Superior la implementación de las normas apuntadas son modificaciones accesorias que si bien inciden en las reglas atinentes a **los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro** lo cierto es que el establecimiento de dichas modalidades en modo alguno afectan el núcleo esencial del derecho de auto organización de los partidos políticos, porque dichas modificaciones solamente tratan aspectos instrumentales para hacer efectivos el principio de paridad de género y pluralismo cultural, en los procedimientos internos de selección de candidatos y como consecuencia de ello, en el registro de candidaturas, de manera que las obligaciones que al respecto tienen los partidos políticos se complementen con dichas reglas.

Bajo estas premisas, es dable concluir que las medidas implementadas únicamente potencializan su obligación

constitucional de presentar las candidaturas de manera paritaria de forma tal que verdaderamente, se garantice el acceso real de mujeres y hombres a los órganos legislativos en condiciones de igualdad, así como de las comunidades indígenas.

Y son accesorias porque solamente establecen el **cómo** debe de cumplirse con lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales al respecto, sin que ello implique modificar o eliminar sustancialmente el derecho y obligación constitucional que tienen los partidos políticos para presentar las candidaturas de manera paritaria, e incluir, en las mismas a candidatos que provengan de las comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, es evidente que el principio de certeza en modo alguno se ve afectado de manera fundamental con la implementación de dichas medidas, porque si bien los partidos políticos nacionales ya habían definido sus métodos de selección de candidaturas previo a la aprobación de los lineamientos impugnados, ello no es obstáculo para dar cumplimiento a dichas reglas, dado que podían modificar el método de selección aprobado y tomar las medidas necesarias para tales efectos, máxime que a la fecha en que se expidió el acuerdo, los partidos políticos no habían expedido las convocatorias para los procesos de selección interno.

III. Vulneración al principio de autorregulación y autodeterminación de los partidos políticos.

Síntesis de agravios.

Los partidos recurrentes esgrimen que la emisión de los criterios por parte del CG del INE son transgresores de los artículos 226, numeral 2, de la LEGIPE y 3°, numeral 4, 34, numeral 2, incisos d) y e) y 47, numeral 3, de la LGPP, toda vez que los procedimientos para la selección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular forman parte de la vida interna de los partidos políticos, así como los procesos deliberativos para la definición de las estrategias político-electorales, dentro de las cuales se encuentra la definición de candidaturas.

Con relación a este agravio, el Partido Verde Ecologista de México, señala que su normativa interna ya garantiza la participación igualitaria de género en la postulación de candidatos, al tenor de lo dispuesto en el numeral 58 de sus estatutos, de ahí que la injerencia que pretende el INE mediante la emisión de los criterios controvertidos, **interfiera injustificadamente** en su facultad para decidir y seleccionar a sus candidatos de manera libre y deliberativa.

Así, añade que la designación de quiénes encabezan la lista de representación proporcional para el caso de senadurías y diputaciones, así como de la decisión respecto del género de las fórmulas para senadores por el principio de asignación de mayoría relativa, forman parte de la vida interna de los partidos políticos que no puede ser invadida por el CG del INE.

En conclusión, el Partido Verde Ecologista de México argumenta que los criterios controvertidos vulneran el método para la selección y postulación de candidatos a Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales para el proceso electoral dos mil diecisiete – dos mil dieciocho, así como los principios de autoregulación y autodeterminación en los procedimientos de selección de candidatos, lo que transgrede la vida interna de los partidos políticos.

Aún más, los accionantes sostienen que la medida no cubre los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, por lo que, al no satisfacer el test de proporcionalidad, violenta también los principios de universalidad y proporcionalidad de los derechos fundamentales previstos en el artículo 1º de la Norma Suprema.

Decisión de la Sala Superior.

Son **infundados** los agravios, porque con independencia, de que ya está demostrado en la presente ejecutoria que, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral está facultado para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido el artículo 231.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cierto es que a juicio de esta Sala Superior los criterios sustentados por el Consejo General en relación con la postulación de candidaturas, busca armonizar

los principios de auto determinación de los partidos políticos, de paridad y la acción afirmativa indígena, a efecto de hacerlos converger en nuestro sistema democrático para maximizar la participación política de éstos grupos vulnerables, lo cual no impide que el partido político, de acuerdo a lo establecido en su normativa interna, seleccione a sus candidatas y candidatos de manera libre, por lo que en modo alguno se vulnera su núcleo esencial, y sí potencializan los principios de igualdad en su vertiente de paridad de género y pluriculturalismo nacional, generando una armonización entre todos los principios y derechos en juego, de ahí que a juicio de esta Sala Superior, resulta conveniente su implementación.

En efecto si bien el artículo 41, penúltimo párrafo de la Base I, de la Constitución Federal, establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los **asuntos internos** de los partidos políticos en los términos que señale la Constitución y **la ley**, lo cierto es que también por disposiciones constitucionales, convencionales y legales, los partidos políticos están obligados, a garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas de legisladores federales (artículo 41, base I, párrafo segundo) y potencializar la inclusión de las comunidades indígenas en la integración de los órganos legislativos, al reconocer la constitución el principio de configuración pluricultural nacional(artículo 2°).

En este sentido, los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos no pueden llevarse al extremo de estimar que lo decidido por dichos institutos acerca de la postulación de candidatos no puede ser revisado

por las autoridades electorales administrativas, en tanto que **los mismos también conviven con otros reconocidos en la propia Norma Suprema**, que son los de igualdad (artículo 1) pluralismo cultural (artículo 2) y paridad de género (artículo 41, base I, párrafo segundo), los cuales, además de que obligan a los partidos políticos a respetarlos, igualmente constriñen a las autoridades legislativas y administrativas en la materia, para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de tales principios en la integración de los órganos de representación popular.¹⁹

Por ende, si bien los partidos políticos están facultados para establecer sus propios procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, a fin de que se cumpla con la paridad de género y el principio de pluralismo nacional, lo cierto es que, de un análisis integral al sistema jurídico mexicano, dicha facultad puede ser modulada por las autoridades electorales la cuales también están obligadas, por disposición de la ley fundamental y distintos ordenamientos internacionales a garantizar que dichos principios constituyan una realidad material.

¹⁹ Cuando se hace referencia al sistema electoral mexicano se toma como marco legal aplicable lo dispuesto en los artículos 1°, 4, 41, base I, 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Así como 1 y 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 27, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1 y 2 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas; 1, 2, numerales 1 y 2, 3, 4, Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Así, el establecimiento de acciones afirmativas por parte del Instituto Nacional Electoral, **se encuentra en armonía** y coherencia con el nuevo modelo de protección y maximización de los derechos humanos imperante en nuestro país, y proporciona certeza y seguridad jurídica a los partidos políticos respecto a cómo deben solicitar el registro de las candidaturas a legisladores federales, así como a las ciudadanas y ciudadanos que pretendan participar, quienes de antemano conocen con la debida oportunidad, que dicho Instituto ha definido medidas especiales con el objeto de cesar las condiciones de desigualdad que históricamente han enfrentado las mujeres y las comunidades indígenas en el acceso a los cargos de elección popular, a fin de cumplir con el mandato contenido en la constitución y los instrumentos internacionales de hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Ahora bien, a juicio de esta Sala en modo alguno se vulnera el principio de auto organización y auto-limitación de los partidos con la implementación de tales medidas, sino que solamente se ven modulado en busca de un bien mayor, dado que, el Instituto demandado **armoniza de manera correcta los principios de autodeterminación y autorregulación partidista con los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo cultural.**

El artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, establece que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fines esenciales hacer posible la

participación de la ciudadanía en la vida política, así como el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas al ejercicio del poder público, por lo que para cumplir eficazmente con sus fines, la referida ley les reconoce a los partidos políticos derechos y les impone deberes y obligaciones.

En este sentido, la auto organización es uno de los derechos reconocidos a los partidos políticos, conforme con el cual, dichos entes tienen la facultad de regular su vida interna, determinar su organización y crear sus procedimientos [por ejemplo para la selección de las personas que postularán en las candidaturas siempre que sus actividades se realicen dentro de los cauces legales y su conducta y la de sus militantes se ajusten a los principios del estado democrático y se respete, entre otros, los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, dentro de los deberes impuestos a los partidos políticos constitucionalmente, se encuentra el atinente a lograr la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidaturas, pero también, convencionalmente, el Estado debe maximizar dicha paridad y buscar los mecanismos para que, las comunidades indígenas puedan estar representados en los órganos de decisión deliberativa como los cuerpos legislativos.

Asimismo, la legislación exige a los partidos políticos que en sus documentos básicos se encuentre prevista la obligación de promover la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y

mujeres y si bien, no existe expresamente una exigencia constitucional referente a la postulación de candidaturas indígenas, lo cierto es que la misma está implícita al reconocerse el carácter pluricultural de la nación mexicana, y derivado de la firma de distintos tratados internacionales que ya han sido referidos en la presente ejecutoria, en donde se exige al Estado Mexicano a remover cualquier obstáculo que impida a las comunidades y pueblos indígenas gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.

Entonces, si bien el derecho de auto organización de los partidos políticos se instituye como un eje rector dentro de su propia organización, conforme con el cual, los partidos políticos tienen libertad para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas, lo anterior, **debe hacerse en armonía con los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo nacional y las reglas previstas para la asignación de candidaturas.**

De esta forma, el derecho a la igualdad involucra la necesaria implementación por parte de las autoridades legislativas o administrativas en la materia electoral, de medidas especiales para eliminar los esquemas de desigualdad de las mujeres y comunidades indígenas, en el entorno social, lo que lleva implícito la aceptación de las diferencias derivadas del género, el reconocimiento de que la nación es pluricultural, y por tanto, la necesidad de adoptar las medidas que compensen la desigualdad enfrentada por las mujeres y comunidades

indígenas en el ejercicio de sus derechos a consecuencia de esas desigualdades, a través de la implementación de modalidades en el ejercicio al derecho de auto organización y determinación de los partidos políticos.

Por lo que, la paridad de género y el principio de pluriculturalismo nacional se erigen como principios constitucionales transversales, tendentes a alcanzar la participación igualitaria de las mujeres y comunidades indígenas en la política y en los cargos de elección popular que también deben ser observados por los partidos políticos, pero no solamente de forma, sino materialmente.

Ahora bien, los criterios establecidos por el Instituto Nacional Electoral por sí mismos, no resultan violatorios del núcleo fundamental del derecho de auto organización y autodeterminación que tienen los partidos políticos, porque el ajuste que se pide a la solicitud del registro de candidaturas se realiza con la finalidad de hacer efectivos los principios de igualdad sustantiva y paridad de género, y pluralismo nacional, lo que encuentra su justificación en la necesidad actual de impulsar la participación del género femenino y de las comunidades indígenas, para derribar las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular.

En este sentido, los lineamientos controvertidos constituyen sólo una modalización al principio de auto organización de los partidos políticos, dado que, con su

implementación, los institutos referidos solamente tenían que ajustar su convocatoria y procedimientos internos de selección de candidatos, los cuales conforme a lo previsto en el acuerdo INE/CG386/2017 deberán iniciar a partir del catorce de diciembre del presente año, de manera que, si el acto impugnado se publicó el ocho de noviembre del presente año, es evidente que existía el tiempo suficiente para que los partidos políticos implementaran en sus procedimientos internos, los lineamientos impugnados, debiendo garantizar en dichos ajustes, los resultados exigidos por la autoridad responsable.

Ahora bien, lo accesorio de dichos lineamientos, se ve reflejado en el hecho de que, los partidos políticos son los que finalmente conservan el derecho a definir qué mujeres dentro de **sus militantes o simpatizantes** encabezarán las listas de candidaturas a senadurías por el representación proporcional, qué mujeres y hombres iniciarán las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por dicho principio en los términos exigidos, así como el derecho a determinar qué personas encabezaran la primera y segunda fórmula de las candidaturas de mayoría relativa para cada entidad federativa, y finalmente aquéllas que encabezaran las candidaturas de al menos 12 distritos electorales con población indígena.

De manera que, en todo momento, está salvaguardado el derecho de los partidos políticos de postular como candidatos a legisladores a sus mejores mujeres y hombres con el fin de obtener el triunfo en la contienda electoral.

Aunado a lo anterior, la autoridad **responsable** sí justificó de manera correcta la necesidad de implementar dichas medidas por razón de género e inclusión de las comunidades indígenas, pues explicó y tomó en consideración los hechos y el contexto en que se ha realizado la postulación de candidaturas, y con la implementación de dicha medida, se especifican los parámetros objetivos de su aplicación, como se aborda más adelante, en el apartado atinente al estudio de los agravios de fundamentación y motivación.

En efecto, los lineamientos controvertidos tienen como finalidad establecer condiciones de igualdad entre los hombres y las mujeres, en las condiciones de acceso a cargos de representación popular y garantizar el acceso de las comunidades indígenas a tales cargos y su implementación, tendrá como ventaja que se materialicen los principios de igualdad, paridad de género y pluralismo nacional, al producirse como consecuencia del diseño implementado en la solicitud de registro de candidaturas un aumento de mujeres y personas indígenas en la integración final del Congreso de la Unión.

En este sentido, si el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, ello justifica exigir a los partidos políticos que diseñen los mecanismos internos para la selección de sus precandidatos y cargos de elección popular, a fin de alcanzar los objetivos perseguidos, ya que es una

realidad que si bien, los partidos políticos han cumplido con la postulación de candidaturas de manera paritaria a partir de su exigencia constitucional, lo cierto es que ello, no se ha traducido en candidaturas efectivas para mujeres y comunidades indígenas.

De manera que, si bien, los partidos postulan de manera paritaria a sus candidatos, lo cierto es que ello no ha implicado la elección de más mujeres e indígenas y por tanto su inclusión final en el Congreso de la Unión, tal como lo demuestra el Instituto Nacional Electoral del análisis histórico que al respecto realiza, y que sirve como motivación del acuerdo controvertido, por lo que se requiere de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral con la finalidad de favorecer la integración paritaria y de comunidades indígenas en los órganos de representación nacional, de manera que las candidaturas **sean efectivas** y no solamente el cumplimiento de meras formalidades.

En este sentido, si bien los lineamientos controvertidos establecen una diferenciación entre los candidatos dependiendo de su género y auto adscripción indígenas, respecto de la determinación del lugar que ocuparán las mujeres en la lista de fórmulas de candidatos a la Senaduría por el principio de representación proporcional, así como en las atinentes a dos o tres de las cinco listas a candidatos a diputados federales por el mencionado principio, y las posiciones que deberán ocupar la primer y segunda fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías por el principio

de mayoría relativa que se presente para cada entidad federativa, las cuales deberán ser encabezadas el 50% por mujeres y el 50% por hombres, así como las doce candidaturas que deberán encabezar las personas que se autoascriban como indígenas, las cuales también deberán ser paritarias entre las mujeres y hombres que pertenezcan a dichas comunidades.

Lo cierto es que, dichas distinciones con base en tales criterios, están constitucionalmente exigidas, dado que su finalidad es proteger a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja, por lo que, dichas medidas pueden clasificarse como de **pro-igualdad** y difícilmente podrían ser instrumentalizadas sin recurrir al uso de criterios de identificación de los colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar.

En efecto, la autoridad administrativa pretende incluir a grupos históricamente discriminados en la integración de las legislaturas y con ello abona a cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en materia política, protegido en el artículo 1º de la Constitución Federal, en consonancia con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derecho humanos y busca materializar el principio de paridad de género y pluralismo cultural de las candidaturas para legisladores federales previsto en los artículos 2 y 41 constitucional.

Con mérito en lo anterior, esta Sala Superior juzga que la autoridad administrativa nacional persigue fines

constitucionalmente válidos y exigidos y la justificación para la introducción de dichas medidas en concreto se encuentra en la discriminación estructural que en materia política electoral ha sufrido las mujeres y las comunidades indígenas, de ahí por ejemplo, que no exista participación de estos últimos en los cargos de representación popular, o esta sea mínima.

Ahora bien, introducir el principio horizontal en la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa también constituye un acierto que indudablemente combate los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a las mujeres al margen de las deliberaciones públicas, y que otorga una verdadera efectividad para su materialización, y posibilita un trato igualitario a los hombres y mujeres que aspiren a dichas candidaturas.

Pues, como se ha analizado a lo largo de esta ejecutoria, lo que pretendió la autoridad administrativa con dicha medida es garantizar que los partidos políticos postulen a mujeres y hombres con la misma posibilidad de acceder al cargo de senadores a partir de un criterio objetivo, y con ello, que los partidos políticos cumplan verdaderamente con el mandato de postulación paritaria que implique una posibilidad real de acceder en condiciones de igualdad al Senado de la República.

Esta idea es congruente con lo determinado tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por este Tribunal Electoral, en el sentido de que las acciones afirmativas

dirigidas a garantizar que las mujeres y comunidades indígenas ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad abarcan una amplia gama de medidas de distinto tipo, que incluyen a las de carácter reglamentario.

En específico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y se precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o que es discriminado²⁰.

En tal virtud, si bien dichas medidas modulan la vida interna de los partidos políticos, las mismas no vulneran la atribución que tienen para postular candidaturas, ni mucho menos afectan de manera desproporcionada la autodeterminación que tienen para organizar los procesos internos para seleccionar y postular a los candidatos de elección popular, tal y como se demuestra del siguiente corrimiento del test de proporcionalidad.

Así es, la modalización que ha establecido el INE para maximizar el principio de paridad de género, sí soportan el corrimiento del test de proporcionalidad, por lo que esta vertiente de los agravios resulta **infundada**, tal y como se comprueba enseguida.

²⁰ Conforme a la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

Previo a correr el test de proporcionalidad, resulta oportuno dejar de manifiesto que si bien, aquél se utiliza, normalmente, como un instrumento idóneo para verificar la incidencia de normas generales en derechos humanos, aun cuando en la especie no estamos frente a la vulneración de ese tipo de derechos, en tanto que los partidos políticos no son titulares de los mismos, sino que ejercen prerrogativas y desenvuelven sus funciones a través del principio de auto organización de los partidos y de su prerrogativa a la postulación de candidaturas, esta Sala Superior estima que el mencionado test resulta metodológicamente adecuado para someter a escrutinio la incidencia que, a juicio de los partidos actores, tienen los lineamientos combatidos.

Lo anterior se sostiene en esa tesitura, en atención a que en ambos casos, esto es, tanto cuando se está frente a la incidencia en derechos fundamentales, como tratándose de una posible intrusión a principios constitucionales, el test de proporcionalidad permite determinar si ese menoscabo en uno u otro caso es razonable de modo que, sea posible sostener la constitucionalidad de la medida sometida a control.

Efectivamente, en ambos supuestos, al tratarse de la posible afectación a disposiciones constitucionales, el ejercicio de control tiende a determinar si las medidas reclamadas deben ser avaladas o sí, por el contrario, procede su rechazo y, por ende, declaratoria de invalidez por incidir de

manera desproporcional en derechos humanos o principios constitucionales que se estiman vulnerados.

Una vez establecido lo anterior y entrando en materia del test de proporcionalidad, conviene tener en cuenta que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la **tesis 1a. CCLXIII/2016²¹** con la voz: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**”, ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional, es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes o subprincipios:

a. Fin constitucionalmente legítimo. Conforme a este subprincipio, la intervención legislativa debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido

b. Idoneidad. Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional

c. Necesidad. Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto

²¹ El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

d. Proporcionalidad en sentido estricto. La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales, debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido

Pues bien, de conformidad con los puntos de acuerdo Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo del ato reclamado, al formular sus listas y fórmulas para postular candidatos para diputados y senadores al Congreso de la Unión, los partidos políticos, para maximizar los principios de paridad de género y pluriculturalismo nacional, deben:

- En las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista
- Tratándose de senadurías por el principio de representación proporcional, la lista deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres
- Respecto de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género
- Para el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, deberá observarse el principio de paridad vertical y horizontal

- La primera fórmula que integre la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda
- De la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá ser encabezada por hombres y el 50% por mujeres
- Tratándose de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos o coalición deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena
- En dicha postulación, 50% corresponderá a mujeres y 50% a hombres

Bajo esta óptica, los lineamientos constituyen una modalización en el ejercicio de la autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, en cuanto a la forma en cómo dichos institutos deben configurar sus listas y fórmulas de los candidatos que van a postular, lo cual es razonable y proporcional porque:

a. Sí persiguen el cumplimiento de **un fin constitucionalmente reconocido**, como son los principios de paridad de género consagrado en el artículo 41 constitucional y el diverso de composición pluricultural que alberga el precepto 2° de la propia Carta Magna

b. Conforme al subprincipio de **idoneidad**, los requisitos antes sintetizados constituyen medidas adecuadas para lograr los fines constitucionales respectivos, cuenta habida que mediante: ordenar que la lista para candidatos a senadores por el principio de representación proporcional sea encabezada por una fórmula integrada por mujeres; que de las cinco listas por circunscripción electoral para la elección de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, al menos dos sean encabezadas por fórmulas de un mismo género; que en el caso de senadurías por el principio de mayoría relativa, se observe la paridad vertical y horizontal; que la primera fórmula que integre la lista de candidatas y candidatos que se presenten para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda; que de la totalidad de las listas de candidaturas por entidad federativa, el 50% deberá ser encabezada por hombres y el 50% por mujeres; que en relación con las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, se postulen fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena definidos por el INE; y, finalmente, que en dicha postulación, 50% corresponderá a mujeres y 50% a hombres, en tanto que con su implementación se garantiza que, materialmente, las mujeres participarán en igualdad de condiciones con los hombres, asegurándoles que al encabezar las listas y fórmulas en los términos antes mencionados, tendrán mayores posibilidades de resultar electas; y qué, por otra parte, la postulación en los términos mencionados de los ciudadanos

que se autoadscriban como indígenas, tiende a que accedan al Congreso de la Unión personas que pertenecen a tales pueblos indígenas, con lo que se fortalece la irradiación del principio de composición pluricultural, pues de llegar a ser electos, éstos representarán a sus comunidades

c. Al tenor del subprincipio de **necesidad**, las medidas impuestas por el INE a los partidos políticos, no son las más gravosas con los principios intervenidos, puesto que no vacían de contenido la facultad de aquéllos de configurar sus listas y fórmulas y postular a sus candidatos de acuerdo con sus estatutos, sino que por el contrario, las reglas da amplios márgenes para que los institutos políticos decidan, por ejemplo, en cuáles dos de las cinco listas por circunscripción electoral para la elección de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, quienes encabecen sean fórmulas de mujeres; o decidir en cuáles de los 12 distritos electorales de los 28 con población indígena, postularán fórmulas integradas por personas que se autoadscriban con tal calidad

d. Finalmente, por cuanto hace al **subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto**, las modalizaciones impuestas por el INE, sí guardan una relación adecuada con el significado de los principios de autodeterminación y auto organización intervenidos, puesto que su imposición salvaguarda que en todo momento, por una parte, las mujeres participen en igualdad de oportunidades con los hombres en las contiendas electorales, aumentando fácticamente la posibilidad de que puedan resultar electas al encabezar determinadas

listas y fórmulas; y, por otra, que sean postuladas personas pertenecientes a las comunidades indígenas, quienes al resultar electos, su representación concretizará efectivamente el principio de composición pluricultural del Estado mexicano

En este sentido, con independencia de los mecanismos internos con que cuenten los partidos para alcanzar en la postulación de candidatos la paridad exigida a nivel constitucional, su derecho de autodeterminación y auto organización debe ejercerse respetando la modulación impuesta en los criterios impugnados, de manera que el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, se ajuste a los mismos porque dicha restricción es mínima, y potencializa fines constitucionalmente exigidos.

IV. Indebida fundamentación y motivación del Acuerdo INE/508/2017, respecto de los Criterios Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo.

Síntesis de agravios.

El Partido Verde Ecologista de México se duele de que el acuerdo combatido fue indebidamente fundado y motivado, puesto que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tener por satisfecho el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución General de la República, no es suficiente con que la autoridad

emisora del acto respectivo señale las disposiciones jurídicas aplicables y las razones particulares del caso.

Sobre esta línea de disenso, el disconforme argumenta que el INE no fundó ni motivó su actuar, puesto que únicamente se limitó a señalar que era necesario acordar una serie de criterios para la debida aplicación de las disposiciones constitucionales y de las leyes en la materia, sin embargo, no presentó un análisis respecto de la emisión de dichos criterios, incluida la **justificación** de su facultad para emitirlos.

Decisión de la Sala Superior.

Es **infundado** el agravió, porque con independencia de que el INE está facultado para emitir los lineamientos tal como ya se determinó en el apartado correspondiente de la ejecutoria, lo cierto es que entre las disposiciones jurídicas que dan fundamento a los criterios controvertidos, y los motivos expresados para tomar la decisión hay una congruencia, que se ajusta a los supuestos normativos que lo sustentan, y además, los lineamientos controvertidos, están debidamente justificados, como se demuestra a continuación.

En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir

dos formas distintas, a saber: a) la derivada de su falta; y, b) la correspondiente a su inexactitud.

Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, **resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa;** y una incorrecta motivación, **en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.**

En el caso, los preceptos legales que fundamentan el acto controvertido son aplicables al caso y, además, las razones que se indican para emitirlos, están en consonancia con el contenido de las normas aplicables.

En efecto, el INE fundamentó su actuación en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución), en relación con el numeral 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral (en adelante LGIPE), los cuales establecen que el Instituto Nacional Electoral en el ejercicio de su función, tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, por lo que, Con el objeto de conseguir mayor transparencia en todas las etapas del Proceso Electoral Federal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideraba necesario acordar una serie de criterios para la debida aplicación de las disposiciones constitucionales y de las Leyes de la materia, que regulan los actos para el registro de las candidaturas de los partidos políticos o coaliciones a cargos de elección popular, así como para agilizar y simplificar el procedimiento de registro de dichas candidaturas ante los Consejos del Instituto.

De igual modo refirió que el artículo 41, párrafo segundo, Base 1 de la Constitución, en relación con el artículo 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales

Además, señaló que, el artículo 23, párrafo 1, inciso e) de la LGPP, en relación con el artículo 232, párrafo 1, de la LGIPE otorgan el derecho a los Partidos Políticos Nacionales para postular candidaturas a cargos de elección popular y solicitar su registro, y que de acuerdo con lo expresado por los artículos 44, párrafo 1, inciso s); 68, párrafo 1, inciso h); 79, párrafo 1, inciso e); y 237, párrafo 1, incisos a), fracción 1 y 11, y b) de la LGIPE, el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular debe realizarse dentro del plazo comprendido entre el 15 y el 22 de febrero; no obstante, el párrafo 2 del mencionado artículo 237 de la LGIPE señala que el Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en dicho artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido en el artículo 251 de la referida Ley.

Por lo que, a efecto de cumplir con los plazos de duración de las campañas electorales, resulta indispensable que este Consejo General realice ajustes a los plazos para el registro de candidatos. En ese sentido, expuso que para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, el plazo para el registro de candidaturas a todos los cargos federales de elección popular, correrá del 11 al 18 de marzo de 2018, y ante los órganos competentes para ello.

En cuanto a la paridad de género en candidaturas y acciones formativas para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores citó que:

1. Conforme a lo dispuesto en los artículos 3, párrafo 3; y 25, párrafo 1, inciso r) de la LGPP; en relación con el numeral 232, párrafo 3, de la LGIPE, los partidos políticos están obligados a **buscar la participación efectiva de ambos géneros** en la postulación de candidatos, así como a promover y garantizar la paridad entre ellos en la postulación de candidaturas a legisladores federales.

2. El artículo 232, párrafo 2 de la LGIPE señala que las candidaturas a diputados y senadores a elegirse por ambos principios, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y **un suplente del mismo género** y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. De acuerdo con lo señalado por el artículo 14, párrafo 4 de la LGIPE, las fórmulas de candidatas y candidatos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos **deberán integrarlas por personas del mismo género**.

4. Según lo establecido por los artículos 233, párrafo 1; y 234, párrafo 1 de la LGIPE, la **totalidad de solicitudes** de registro de las candidaturas a senadoras o senadores y diputadas o diputados que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Nacional Electoral, **deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros**, y en las listas de representación proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el

principio de paridad hasta agotar cada lista.

El artículo 278 del Reglamento de Elecciones señala que las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido, no serán acumulables a las de la coalición para cumplir con el principio de paridad.

5. El artículo 3, párrafos 4 y 5 de la LGPP, establece que **cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de géneros** en las candidaturas a legisladores federales y locales, que éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y que en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos Distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el Proceso Electoral anterior.

De la misma forma, apoyó su determinación en las **jurisprudencias 3/2015, 7/2015 y 11/2015** emitidas por esta Sala Superior de rubros: **“ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS, PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL y ACCIONES AFIRMATIVAS ELEMENTOS FUNDAMENTALES”**

Ahora bien, para los motivos que expuso para justificar los criterios en materia de paridad de género son los siguientes:

“En ese sentido, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos desventajados, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales.

(...)

Por lo anterior es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de favorecer a las personas del género femenino, y que derive de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres es acorde con el principio pro persona previsto en el artículo 1 de la Constitución.

La incorporación del principio de paridad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, Base I, ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Muestra de ello son la alternancia en las listas de representación proporcional, la metodología de bloques, la paridad horizontal, la paridad transversal y la paridad vertical, entre otras variantes a nivel federal y estatal.

Aunado a lo anterior, en la postulación de candidaturas tanto los partidos como las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en todos los ámbitos, desde su doble dimensión, esto es, deben postular candidatos y candidatas en igual proporción de géneros para los cargos.

En consecuencia, el principio de paridad de género en sus dos dimensiones (vertical y horizontal) está encaminado a materializar la igualdad entre hombres y mujeres en la postulación de candidaturas, con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, motivo por el cual, esta autoridad considera debe garantizarse también en la postulación de candidaturas al Senado de la República, así como en las candidaturas a diputaciones federales.

Sin embargo, el principio constitucional de paridad no

SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS

garantiza por sí mismo resultados paritarios, por lo que es necesario el establecimiento de una serie de medidas tendentes a hacer efectivo su cumplimiento. Se ha identificado que, tratándose de cuotas, algunas medidas que condicionan su efectividad son: el porcentaje de la cuota, ubicarlas en candidaturas efectivas y no simbólicas, la penalización de su incumplimiento y el alcance de la cuota (fórmula completa).

Se resalta que en las elecciones federales de 2015 y en las locales de los años subsecuentes, los órganos legislativos y las autoridades electorales han puesto en práctica las obligaciones referidas en materia de paridad. La experiencia de cada elección y sus resultados para el logro de una democracia paritaria han propiciado modificaciones, o nuevas obligaciones, con el fin de maximizar el principio constitucional referido y lograr la repartición equilibrada del poder público entre hombres y mujeres.

Las reglas de paridad en las listas de representación proporcional son de especial importancia pues, por un lado, pueden propiciar la paridad en la integración del órgano legislativo y, por el otro, lo pueden desequilibrar.

Como muestra, el principio de representación proporcional ha aumentado la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados, pues de acuerdo con los resultados del Proceso Electoral Federal de 2015, por la vía de mayoría relativa llegaron 117 mujeres y 183 hombres. Es decir, una presencia de 39% mujeres y 61% hombres. Vía representación proporcional, la presencia de las mujeres aumentó ya que se asignaron 95 mujeres y 105 hombres, dando como resultado una integración total de 42.2% de mujeres y de 55.8% de hombres.²

En relación con el Senado de la República, la desproporción entre los hombres y las mujeres que han integrado dicho órgano colegiado es histórica. La actual legislatura está integrada con un total de 86 (67.2%) hombres y 42 (32.8%) mujeres. En la legislatura pasada 2006-2012, hubo 106 (82.8%) hombres y 22 (17.2%) mujeres. Y en la legislación anterior, es decir, 2000-2006, hubo 108 (84.4%) hombres y 20 (15.6%) mujeres

No debe pasarse por alto que la elección de senadores y senadoras es cada seis años, siendo ésta la primera vez que dicha elección se deberá regir por el principio constitucional de paridad.⁴

Así, en tanto actualmente, el porcentaje de la presencia de mujeres apenas supera la masa crítica del 30%, se

considera oportuno y pertinente implementar una serie de medidas que abonen a la integración paritaria de dicho órgano y por lo tanto al logro de la igualdad.

Aunado a lo anterior, la experiencia muestra que el género que encabeza la lista de representación proporcional y, en el caso del Senado, la lista de mayoría relativa, repercute en los números de la integración final del órgano. Es decir, que al estar casi la totalidad de las listas encabezadas por personas del género masculino, los ejercicios de asignación han dado como resultado que si a algún partido político se le asigna un número no de diputaciones o senadurías de representación proporcional o se le asigna una senaduría de primera minoría, la mayoría de las personas asignadas será del género de la persona con la que empieza la lista. Incrementando con ello, la presencia de hombres.

*Es por lo expuesto, que el Instituto Nacional Electoral propone medidas para hacer efectivo el principio constitucional de paridad, en este caso, al presentar reglas en materia de mayoría relativa y de representación proporcional, tanto de senadurías como de diputaciones.
(...)*

Si bien la Constitución federal y las leyes electorales reconocen la igualdad jurídica de hombres y mujeres, en la realidad no se ha alcanzado la igualdad sustantiva entre los géneros. En efecto, respecto a los cargos de elección popular, aun cuando se postulen a igual número de mujeres y hombres en las candidaturas, los hombres acceden a un mayor número de cargos, por la manera en que se postulan tales candidaturas según demuestra la evidencia histórica.

Así las cosas, y tomando en consideración que las mujeres representan más del 51% de la población en México, que constituyen más del 51% del Padrón Electoral y que, además, las mujeres son quienes más participan votando en las elecciones (más del 51%), es necesario fomentar que las mujeres sean representadas de manera efectiva en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y que se garanticen en la realidad condiciones de igualdad con los hombres para acceder a los cargos de elección popular; razones por las cuales, esta autoridad estima necesario establecer acciones afirmativas a favor de las mujeres.

El presente Acuerdo establece acciones afirmativas a favor de las mujeres, con la finalidad de propiciar un mayor acceso de éstas a las diputaciones federales y senadurías, ello al mejorar la forma en que se registran las

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

candidaturas a tales cargos de elección popular.

Estas acciones afirmativas surgen del análisis de la forma en que los Partidos Políticos Nacionales registraron sus candidaturas para integrar las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en las anteriores elecciones federales, advirtiéndose lo siguiente

En las entidades federativas en que los partidos políticos tienen mayores posibilidades de obtener el triunfo, generalmente registran a varones en las dos fórmulas de la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa; mientras que las mujeres eran registradas como candidatas a senadoras en entidades donde la fuerza política que las postuló obtienen baja votación.

Los hombres integran la primera fórmula de la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se registran para cada entidad federativa; lo cual propicia que los hombres accedan a las senadurías de primera minoría, cuando su partido político obtiene el segundo lugar de votación en la entidad de que se trate.

Fórmulas integradas por hombres encabezan las listas de candidaturas a senadurías y diputaciones federales por el principio de representación proporcional; lo cual propicia que los varones tengan mayores posibilidades de acceder a esos cargos de elección popular.

Lo antes precisado queda demostrado con los datos que más adelante se precisan.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se integra con 128 legisladores, de acuerdo con los artículos 56 de la Constitución Federal y 14 numeral 2 de la LGIPE, quienes se eligen de la siguiente forma:

- *64 senadurías a través del principio de mayoría relativa. En cada entidad federativa se eligen 2 senadurías por este principio, a las que acceden las personas que son postuladas por el partido político que obtuvo la mayoría de votos. Para tal efecto y en cada entidad, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidaturas a senadurías.*
- *32 senadurías que se asignan a la primera minoría; en este caso se asigna una senaduría en cada entidad al partido político que obtenga el segundo lugar de votación en la elección de mayoría relativa. Esta senaduría se*

asigna a la primera fórmula de candidaturas de la lista de mayoría relativa que registró el partido que logró el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva.

- *32 senadurías que se asignan por el principio de representación proporcional a los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votación que obtuvieron a nivel nacional, y una vez determinado el número de senadurías que les corresponde a cada partido por representación proporcional, se asignan esos cargos en el orden de las listas registradas por cada partido político.*

En el entendido de que se debe cumplir con el principio de paridad de género en el registro de las candidaturas de senadurías de mayoría relativa y de representación proporcional. Además de que cada fórmula de candidaturas debe integrarse con personas del mismo género (propietario y suplente); aunado a que en las listas de representación proporcional se exige la alternancia de género en la conformación de las fórmulas de las candidaturas (si la lista empieza con una fórmula de mujeres, debe continuar con una integrada por hombres y viceversa).

Sin embargo, se considera que estas exigencias no son suficientes para garantizar que un mayor número de mujeres accedan a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en donde históricamente ha sido mínima la presencia de las mujeres, ya que en 2006 ocuparon solamente el 17.2% de las curules, y si bien en la última elección celebrada en 2012 se incrementó el porcentaje de mujeres a 32.8%, lo cierto es que se deben diseñar acciones afirmativas para propiciar que un mayor número de mujeres accedan a dicho órgano legislativo, partiendo de la base de que la manera en que se registran las candidaturas propicia que las mujeres tengan o no mayores posibilidades de ocupar el referido cargo de elección popular y que se han observado ciertas tendencias al momento de solicitar el registro de las candidaturas que, a la postre, obstaculizan el acceso de un mayor porcentaje de mujeres a las senadurías, a saber:

Postular a varones en las dos fórmulas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa en las entidades federativas en que la fuerza política respectiva tiene mayores posibilidades de obtener el triunfo en la elección.

Si se registran listas mixtas para las senadurías de mayoría relativa (una fórmula integrada por hombres y otra fórmula conformada por mujeres), generalmente se registra a los varones en la primera fórmula.

Una fórmula de varones casi siempre encabeza la lista de candidaturas a senadurías de representación proporcional.

Por tanto, para erradicar tales tendencias es necesario instrumentar acciones afirmativas en las que se observe el principio de paridad vertical y horizontal en las candidaturas a senadurías de mayoría relativa, para el efecto de que la lista que los partidos políticos y coaliciones deben registrar en cada entidad federativa, se integre con una fórmula de mujeres y otra de hombres (paridad vertical), y debe exigirse que en la mitad de las entidades federativas se registre en primer lugar fórmulas integradas por mujeres y en la otra mitad se postulen en primer lugar fórmulas compuestas por varones.

(...)

Diputaciones federales y Senadurías por el principio de representación proporcional

Por lo que hace a los cargos por el principio de representación proporcional, se advierte la tendencia de los partidos políticos de encabezar sus listas con fórmulas integradas por hombres, lo que genera que estos tengan mayores oportunidades de acceder a esos cargos de elección popular.

En el caso de la Cámara de Senadores, cada partido político registra una lista nacional con 32 fórmulas de candidaturas por el principio de representación proporcional, y se deben alternar los géneros en el orden de las fórmulas.

El número de senadurías que corresponden a cada partido político se determina conforme al porcentaje de votación obtenido en dicha elección, y se asignan siguiendo el orden de registro de las fórmulas en tales listas. Por tanto, las personas registradas en los primeros lugares de las listas, son las que tienen mayores posibilidades de acceder a las senadurías de representación proporcional.

(...)

Se destaca que el acceso a las senadurías de representación proporcional depende del lugar que se ocupe en la lista respectiva y del número de curules que correspondan a cada partido político. Si el número de curules a asignar es "par", no importa si la lista es encabezada por fórmula de hombres o mujeres, porque accederán en idéntico número; pero si la lista se encabeza con una fórmula de hombres y el número de

curules que se asignan es impar, esas circunstancias generarán que más hombres accedan a ese cargo de elección popular

(...)

En las elecciones de 2015, participaron 10 Partidos Políticos Nacionales que registraron un total de 50 listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional (5 listas por cada partido); pero únicamente 6 listas fueron encabezadas por mujeres (12%). Lo que generó que las mujeres solamente accedieran a 95 de las 200 diputaciones de representación proporcional, lo que equivale el 47.5%; según se desprende de los acuerdos INE/CG162/2015 y INE/CG804/2015.

Debe tenerse en cuenta que las curules que se asignan por el principio de representación proporcional pueden garantizar en forma más eficaz que igual número de mujeres y hombres accedan a esos cargos de elección popular, en atención a que a partir de 2014 se debe aplicar el principio de paridad entre los géneros en el registro de todas las candidaturas, además de que se exige la alternancia en el orden de prelación en la listas y que las fórmulas de candidaturas se integren por personas del mismo género.

Sin embargo, en la elección de diputaciones federales por el principio de representación proporcional celebrada en 2015, no se logró que las mujeres accedieran al 50% de las curules asignadas por ese principio, debido a que la mayoría de los partidos políticos optaron por encabezar con hombres las listas de candidaturas de representación proporcional que registraron.

Con los datos antes precisados, se demuestra que la integración de listas de representación proporcional con las regla de alternancia y paridad de género no resultan suficientes para garantizar que las mujeres accedan a las curules que se asignan por dicho principio en un número igual que los hombres, por la tendencia de los partidos políticos a encabezar tales listas con fórmulas integradas por varones.

Es decir, si bien debe respetarse el derecho de autodeterminación de los partidos políticos para el efecto de que decidan qué personas serán sus candidatos y candidatas, y que en la conformación de las listas de candidaturas de representación proporcional se deben alternar entre sí fórmulas de distinto género, razón por la cual si una lista es encabezada por varones, la segunda fórmula debe ser integrada por mujeres, y así sucesivamente y de manera alternada, y viceversa; lo cierto es que la mayoría de los

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

partidos políticos postulan fórmulas de hombres en las primeras posiciones de las listas de representación proporcional, lo que por sí mismo genera que un número mayor de varones accedan a las diputaciones federales y senadurías de dicho principio, en detrimento del derecho de las mujeres de ocupar también esos cargos de elección popular.

(...)

Por lo que hace a las senadurías que se asignan por el principio de representación proporcional, ha quedado evidenciado que los partidos políticos también tienden a encabezar la lista nacional de candidaturas con fórmulas integradas por hombres, y tal circunstancia, por sí misma, propicia que los varones accedan a un mayor número de escaños por ese principio; máxime que solamente una minoría de partidos postulan a mujeres en los primeros lugares de sus listas.

De ahí que se justifique la necesidad de exigir que las mujeres también encabecen las listas de representación proporcional.

Una vez precisado todo lo anterior, para revertir las circunstancias de desventaja en que se encontraban las mujeres por la forma en que se registraban las candidaturas para integrar las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y con la finalidad de aplicar en forma eficaz el principio de paridad que rige el registro de las candidaturas a cargos de elección popular que se introdujo al artículo 41 de la Constitución federal con la reforma de 2014, esta autoridad electoral estima necesario establecer diversas acciones afirmativas a favor de las mujeres, mismas que se reflejan en los puntos de acuerdo Décimo Octavo y Décimo Noveno del presente Acuerdo, que consisten en lo siguiente.”

En el caso, es posible advertir que los preceptos legales son coincidentes con los argumentos que motivan la emisión del acuerdo controvertido, y que por tanto resultaban aplicables al caso. Ello porque a partir de la normativa que fundamenta los criterios impugnados y de los razonamientos que se han transcrito es posible advertir que existe una adecuación entre los mismos.

Ahora bien, respecto a las acciones afirmativas indígenas, el Consejo responsable razonó en cuanto a los preceptos legales aplicables que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 2, párrafo primero, que México es una Nación pluricultural y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1, numeral 4, señala que *"las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, [como lo son los derechos político- electorales], no se considerarán como medidas de discriminación"*

De igual forma, basó su actuar en lo estipulado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial el cual ha señalado su preocupación por el *"número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en México"* y ha recomendado a México que *"redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la[s] mujer[es], en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública, (para lo que podría ser útil] la implementación de medidas especiales o de acción afirmativa"*.

En el mismo sentido, argumentó que, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres ha señalado al Estado Mexicano su especial preocupación por el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del país y que recomendaba eliminar "los obstáculos que impiden a las mujeres, en particular, las indígenas, participar en la vida política".

De igual modo, razonó que, la pluriculturalidad reconocida en el artículo 2 de la Constitución Federal debe verse reflejada en el Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados ya que es el órgano de representación de la ciudadanía y en el sistema bicameral de organización parlamentaria en México, corresponde a la Cámara Baja la defensa de los intereses de la ciudadanía, y a la Cámara Alta, los intereses de las entidades federativas.

Asimismo, señaló que, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas deben participar en las decisiones que les afectan directamente, y por ello, su participación en los órganos cupulares de decisión resulta indispensable.

En este sentido, los motivos que justificaron la emisión de la acción afirmativa en materia indígena fueron los siguiente:

En un modelo democrático es necesario garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por lo que es fundamental garantizar su participación

efectiva en los procesos de decisión.

En términos de representación, es un hecho notorio que la participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados es baja. De hecho, existe una ausencia de datos que den cuenta de la presencia de personas indígenas que integran los Congresos a nivel nacional y estatal. El dato más reciente con el que se cuenta, arroja que en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente el 2.8% eran ocupadas por personas indígenas; es decir solo 14, de las cuales, sólo 4 eran mujeres (0.8%).

De conformidad con la normativa internacional en la materia, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y, para ello, deben participar en la adopción de decisiones políticas que afecten a sus derechos.

(...)

Una representación adecuada solo puede hacerse respetando el principio del interés afectado, es decir, "la razón por la cual se afirma que la democracia está justificada es que todos deberíamos tener la oportunidad de participar en las decisiones que nos afectan". Históricamente no ha ocurrido así y, por ello, se han diseñado mecanismos como la consulta, mediante el cual los Estados están obligados, por disposición internacional, a celebrar consultas y cooperar de buena fe por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten intereses de pueblos indígenas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Otros mecanismos son las acciones afirmativas encaminadas a lograr una adecuada representación y, con ello, las personas pertenecientes a grupos desaventajados puedan participar de las decisiones.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, señala que los Estados Parte tomarán las medidas especiales y concretas, [entre las que están las acciones afirmativas], en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas [como la política], para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por ello, se propone que los Partidos Políticos Nacionales

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena. Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B de la Constitución Federal, y así conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.

(...)

Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B, de la Constitución Federal, que señalan que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que todas las autoridades, para promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, deben determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las persona indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Como se advierte, existe una congruencia lógica jurídica entre los preceptos citados por el Consejo responsable para establecer las acciones afirmativas impugnadas, con los razonamientos que las sustentan, en el sentido de que las mujeres y grupos indígenas han sido excluidos históricamente de espacios de decisión y representación, y que tradicionalmente los partidos políticos han dado preferencia en la postulación de candidaturas al género masculino lo que ha facilitado el acceso de éstos a los órganos legislativos, además, de que han sido omisos en fomentar la participación de las comunidades indígenas, por lo que contrario a lo que

argumenta el actor, no existe la indebida fundamentación y motivación aducida.

V. Transgresión al principio de certeza jurídica, al desconocer la aprobación que ya había efectuado el propio INE del método de selección de candidatos de los partidos actores.

Síntesis de agravios.

En relación con este apartado de las demandas, los disconformes esgrimen que el Acuerdo reclamado es atentatorio del principio de certeza jurídica, en atención a que el propio CG del INE, con antelación a la emisión de los criterios tildados de inconstitucionales, les aprobó el método para la selección de candidatos, garantizando la paridad de género en la postulación de los mismos.

Al respecto, los actores refieren que si el INE ya les había autorizado el método para la selección y postulación de candidatos a Presidente de la República, senadores y diputados federales para el proceso electoral 2017-2018, no puede posteriormente revocar esa determinación, pues ello se traduce en imponer nuevos criterios que afectarán el modo en que realizarán las postulaciones correspondientes, lo que modificará las distintas etapas internas, como la emisión de la convocatoria, el procedimiento de selección y la determinación final de postulación.

Sobre este aspecto en particular, el Partido Verde Ecologista de México aduce que, en todo caso, el Acuerdo INE/CG508/2017 debió ser emitido con antelación al diverso INE/CG427/2017, toda vez que la Ley General Electoral prevé plazos específicos para la presentación del método para selección de candidatos y los criterios aplicables a la paridad de género, tal y como se desprende del artículo 226 del ordenamiento aludido, el cual dispone que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso interno de los partidos para la selección de candidatos, por lo que los nuevos criterios trastoca el plazo previsto para tales efectos.

Decisión de la Sala Superior.

A juicio de esta Sala Superior, devienen **infundados** los agravios que nos ocupan, en razón de que, los lineamientos combatidos por los disconformes, no constituyen una modificación a los métodos para la postulación de candidaturas de los partidos políticos, sino únicamente se traducen en reglas que modulan la forma en cómo tales postulaciones deben integrarse; además de que, los recurrentes a la fecha en que el acuerdo impugnado fue aprobado, cuentan con un tiempo razonable para implementar los ajustes establecidos.

Efectivamente, en términos del artículo 41, Base V, Apartado A, uno de los principios constitucionales que rigen a la función electoral, es el de certeza, el cual se desdobra en el ordenamiento jurídico mediante el establecimiento de principios, facultades y reglas que deben ser conocidos por los

participantes de los procesos electorales manera previa, clara y precisa a su exigibilidad, a fin de que éstos sepan cuáles son los derechos, prerrogativas y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

Definido el espectro del principio de certeza, es importante traer a cuenta lo estatuido en el artículo 226, numerales 1 y 2, de la Ley General Electoral, el cual regula lo relativo al procedimiento por el que los partidos políticos deben comunicar al Consejo General del INE el método para la selección de sus candidatos.

El artículo mencionado, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“Artículo 226. 1. *Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.* 2. *Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente...”*

Del precepto transcrito se obtienen los siguientes elementos normativos:

- Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos

- Treinta días antes del inicio formal de los procesos electorales, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate

- Dicha determinación deberá ser comunicada al Consejo General del INE dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación

- En tal comunicación se debe informar la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna

- Como puede advertirse, la definición del método o métodos para que los partidos políticos lleven a cabo la selección de sus candidatos a cargos de elección popular,

consta de una serie de etapas y actos jurídicos constreñidos a temporalidades determinadas, lo cual implica una planeación y organización al interior de los institutos políticos.

Sentado lo anterior, a continuación, es relevante tener en cuenta lo establecido por el Consejo General del INE en el Acuerdo INE/CG386/2017, el cual fue confirmado por esta Sala Superior al dirimir el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y acumulados, lo que se invoca como hecho notorio con fundamento en el artículo 15, numeral 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se fijaron, entre otras cuestiones, por única ocasión y de manera extraordinaria, los periodos para las precampañas y las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal dos mil dieciocho, aspectos que están relacionados directamente con los lineamientos controvertidos.

De esta guisa, en el Acuerdo antes mencionado, el INE determinó lo siguiente:

- El periodo de las precampañas del proceso electoral federal será del catorce de diciembre de dos mil diecisiete, al once de febrero de dos mil dieciocho
- Las fechas límite para aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes, será el veintinueve de marzo de dos mil dieciocho

Los elementos anteriores ponen de manifiesto que no se vulnera en la especie el principio de certeza, puesto que, en primer lugar, los lineamientos que ahora se combaten, no modifican el método de selección de candidatos, sino que únicamente estatuyen reglas que definen el cómo deberá presentarse la solicitud de registro de las candidaturas formuladas por los partidos políticos, sin que ello incida en modo alguno, en la autodeterminación que los mismos tienen para realizar las postulaciones en términos de sus estatutos, siempre y cuando, cumplan con lo exigido en la Constitución y la Ley.

En segundo término, aun en el extremo que sustentan los apelantes, no es procedente acoger su pretensión, puesto que, con independencia de que el INE hubiese aprobado los métodos de selección de candidatos que los recurrentes hicieron de su conocimiento con antelación a la emisión del Acuerdo reclamado, lo cierto es que los lineamientos contenidos en los puntos de acuerdo Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo del mismo, fueron aprobados por el Consejo General el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, esto es, respecto del inicio del periodo de precampañas, los recurrentes tuvieron conocimiento de las modificaciones que tendrían que hacer a su proceso de selección interno, con una antelación de treinta y siete días naturales; y, en relación con la fecha límite para el registro de listas y fórmulas de candidaturas, momento del proceso electoral en el que, finalmente, se hará exigible la

implementación de tales lineamientos, **los disconformes tuvieron conocimiento con una antelación de ciento treinta y siete días naturales.**

Lo anterior deja de relieve que los partidos políticos tenían el tiempo suficiente para ajustar los métodos de selección de cara a los objetivos perseguidos con los criterios controvertidos, lo que les permitía tomar las medidas necesarias para tales efectos, máxime, si se toma en cuenta que, como ya se dijo, los criterios controvertidos, no sustituyen a los métodos de selección de candidatos, sino que únicamente, modulan la forma de presentar la solicitud de registro de candidaturas.

Sobre tales méritos, toda vez que la obligación que impuso el INE a los partidos políticos para acatar los lineamientos mencionados, fue aprobada con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las que aquéllos pudieran ser exigibles a los institutos políticos, ello no se traduce en una falta de conocimiento oportuno de las reglas a las que deben ajustarse en ese proceso en materia de paridad de género y cuota indígena.

Efectivamente, en la especie no puede estimarse vulnerado el principio de certeza, si se considera, además, que el núcleo esencial del derecho de postulación no es afectado por la responsable, sino que solamente se disponen modalizaciones a partir de acciones afirmativas que los partidos deben tomar en cuenta para la selección de sus candidatos,

pero que, en todo momento, se basan en obligaciones constitucionales, convencionales y legales que los partidos políticos conocían con una antelación aún mayor respecto de la emisión del acuerdo controvertido, como son la postulación en igualdad de condiciones de hombre y mujeres en las listas y fórmulas respectivas, así como la inclusión de ciudadanos indígenas para que accedan a cargos de elección popular, de conformidad con el principio de pluralismo cultural que consagra el numeral 2° de la Norma Suprema.

Finalmente, también resulta **infundado** el argumento relativo a que los lineamientos controvertidos vulneran los plazos específicos previstos en el artículo 226 de la Ley General Electoral, el cual dispone que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso interno de los partidos para la selección de candidatos, dichos institutos deben hacerlo del conocimiento del INE.

Lo anterior se sostiene en ese sentido, porque es evidente que al momento en que el INE estableció los lineamientos contenidos en el acuerdo combatido, los partidos políticos no tienen que modificar sus métodos para la selección de sus candidatos, sino únicamente adecuarlos a los lineamientos aprobados por el propio instituto, lo que desde luego, ya no podrán reportar dentro del plazo de treinta días antes del inicio formal del proceso interno, puesto que ello ya tuvo lugar; consecuentemente, al tratarse de medidas sobrevenidas después de dichos procesos, tales institutos deben informar al INE de la aprobación e implementación de las

acciones afirmativas en las postulaciones, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su realización, señalando para tales efectos todas las etapas y actos jurídicos a que se refiere el propio artículo 226, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que no puede acarrear ninguna sanción o consecuencia legal que los afecte, por hacerlo fuera del citado plazo de treinta días, dado que ello no les resulta imputable.

VI. Desproporcionalidad de la negativa de registro de candidaturas por no cumplir con los criterios de paridad de género.

Síntesis de agravios.

El Partido Verde Ecologista de México precisa que en el punto de acuerdo Vigésimo Tercero del Acuerdo controvertido, la autoridad responsable determinó que, en caso de no acatarse los criterios contenidos en los puntos de acuerdo Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo, se iniciaría el procedimiento especial previsto en el artículo 235 de la LEGIPE, el cual estatuye que cuando los registros de candidaturas no salvaguarden la paridad de género, previo sendos requerimientos y amonestación pública, el INE negará el registro de las candidaturas correspondientes.

En su concepto, dicha sanción es desproporcional, en tanto no guarda relación con la conducta cuya ejecución no sólo afectaría los derechos de los partidos políticos, sino

también al electorado, ocasionando daños al sistema electoral mexicano.

Así, el partido actor pone de manifiesto que con la emisión del punto de acuerdo Vigésimo Tercero, el CG del INE realizó una indebida interpretación de los artículos 232, numeral 4 y 235, numeral 2, de la LEGIPE, donde la disposición refiere al incumplimiento del principio de paridad dentro de los límites legales que se encuentren claramente establecidos en tal ordenamiento, por lo que tal disposición normativa no puede hacerse extensiva a las acciones afirmativas de carácter novedoso que contiene el Acuerdo tildado de inconstitucional.

Decisión de la Sala Superior.

Son **infundados** los motivos de disenso sujetos a estudio, toda vez que existe un deber del Estado Mexicano de respetar y hacer efectivo el principio de paridad de género y la inclusión de personas indígenas en la postulación de legisladores federales, motivo por el cual, la sanción impuesta a los partidos políticos que no cumplan estos principios, consistente en la cancelación de las solicitudes de registro de candidatos, resulta acorde con las finalidades perseguidas, además, de que dicha consecuencia no constituye una sanción novedosa, sino que es reiterativa de lo que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, el deber de los partidos políticos de postular candidatos para diputados federales o senadores,

respetando el principio de paridad de género y el de configuración pluricultural, tiene sustento constitucional y convencional, como ya se puso de relieve en esta ejecutoria.

De esta guisa, las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, Base I, de la Norma Suprema, mientras que las de cuota indígena, encuentran asidero en el artículo 2° de aquella.

En consecuencia, del entramado constitucional, convencional y legal que ha quedado examinado en esta resolución, este Tribunal Constitucional alcanza la convicción de que las obligaciones de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros, así como la inclusión de personas que se adscriban como autoindígenas, en las candidaturas a legisladores federales, proyecta una irradiación fuerte del principio *pro persona*, por lo que la medida es constitucionalmente válida.

Ahora bien, la sanción impuesta en los lineamientos, no resulta novedosa, como incorrectamente lo aducen los quejosos, dado que, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, respetando la paridad de género, puede ser sancionado con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes, por lo que, en todo caso, lo establecido por el Consejo General, se traduce en una aplicación legal establecida por el legislador democrático en el artículo 235.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al emitir la opinión SUP-OP-35/2017, en donde se analizó una norma que autorizaba como sanción, la cancelación de todas las candidaturas que no respetaran el principio de paridad de género, lo cual se consideró constitucional, por existir correspondencia entre la medida y los fines constitucionales preservados por la misma.

VII. Inconstitucionalidad de la cuota indígena implementada por el INE, al no corresponder con la evolución de las acciones afirmativas que se han realizado en México sobre el tema, aunado a que su establecimiento constituye un requisito no estatuido en el artículo 55 de la Constitución Federal.

Síntesis de agravios.

El Partido Verde Ecologista de México, aduce que el Acuerdo controvertido, en cuanto exige a los partidos políticos tomar acciones afirmativas de cuota indígena para la postulación de candidatos, no tiene sustento constitucional ni legal, de ahí que esta Sala Superior deba decretar su invalidez.

Aunado a lo anterior, el instituto político actor aduce que dicha medida afirmativa parte de una representación ficticia de la población, pues por su conducto se pretende privilegiar a una minoría (los autoadscritos como indígenas), en detrimento del derecho de representación de la mayoría de la población.

Decisión de la Sala Superior.

Son ineficaces los agravios expuestos, en atención a que las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se autoadscriben como indígenas, dimanen de una interpretación progresiva, teleológica, y sistemática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con la finalidad de aminorar la discriminación por esa condición y garantizar la participación activa en la vida democrática del país, sin que ello implique, respecto a la mayoría de la población.

Al respecto, un panorama doctrinario respecto de las acciones afirmativas de utilidad en el presente caso, se invoca a continuación:

Kent Greenwalt, sostiene que la acción afirmativa:

“...es una frase que se refiere a los intentos de traer a los miembros de grupos infrarrepresentados, usualmente grupos que han sufrido discriminación, a un grado más alto de participación en determinados programas benéficos. Algunos esfuerzos de acción afirmativa, incluyen tratos preferentes, otros no”.²²

Ana María Fernández Poncela, al pronunciarse sobre el particular, afirma que, son:

“...acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de

²² Kent Greenwalt, *Discrimination and Reverse Discrimination*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1983, p. 17.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

*su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera”.*²³

En el sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, se conceptualiza:

“La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva) es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas. El término acción afirmativa, en este sistema, hace referencia a aquellas actuaciones (medidas legales, administrativas o prácticas) dirigidas a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de dos sectores históricamente excluidos”.

Por su parte, María Sofía Sagües, desarrolla que:

*“Las Acciones Afirmativas también denominada discriminación inversa, implica la utilización de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, en miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades”.*²⁴

²³ Publicación FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997, Pág. 6

²⁴ Instituto Iberoamericano del Derecho Procesal Constitucional, Revista Iberoamericana del Derecho Procesal Constitucional, Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial. Porrúa, 2004, pág.212

Por otra parte, resulta relevante tener presente el contexto evolutivo constitucional del principio de configuración pluricultural, para lo cual, en primer lugar, conviene considerar que con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, entre otros aspectos, se reconocieron los derechos de la colectividad indígena, al establecerse las bases para la conformación de un Estado republicano, que reconozca e incluya a las etnias y la pluralidad cultural, respetuoso de la heterogeneidad de su población, sobre la base de que: *“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”*.

A partir de ese momento, se consolidan las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ampliándose el ámbito de protección del principio de igualdad jurídica al aspecto social, económico y cultural.

Posteriormente, la reforma de catorce de agosto de dos mil uno, dio margen para adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 1º; reformar el artículo 2º; derogar el párrafo primero del artículo 4º; y adicionar un sexto párrafo al artículo 18; y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales entraron en vigor el quince de agosto de ese año.

Ello tuvo como eje central la eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra las personas;

la autonomía de los pueblos indígenas; las obligaciones de las autoridades respecto a los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre el hombre y la mujer.

Actualmente el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se puso de relieve en esta sentencia, establece que:

- Todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte
- El ejercicio de esos derechos no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece
- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de modo se más favorezcan a las personas y permitan la protección más amplia.
- Todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad
- Queda prohibida toda discriminación, entre otros aspectos, por cuestión de género u origen étnico

Por su parte, el artículo 2° de la Norma Suprema dispone:

- La composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas

Por cuanto hace a la participación de los ciudadanos mexicanos en la vida política del país, el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, prevé:

- Que son derechos del ciudadano, ser votado para todos los cargos de elección popular

Igualmente, del cúmulo de ordenamientos internacionales en materia indígena que han sido invocados en esta determinación, se pueden extraer, de modo genérico, las siguientes directrices que obligan al Estado mexicano:

- Se reconoce que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, dentro de los cuales se halla el derecho de participación política en igualdad de condiciones del resto de la población

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado

- Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de todo acto que tenga por objeto privar a los pueblos indígenas de su identidad étnica y valores culturales; todo acto que tenga por objeto enajenar sus tierras, territorios o recursos; toda forma de asimilación o integración forzada, así como de propaganda que tenga por objeto promover o incitar la discriminación étnica

- Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre las mismas, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos

Siguiendo con esta línea argumentativa, resulta trascendente considerar también la jurisprudencia y opiniones que han emitido sobre este tópico, los órganos de tutela de los derechos humanos en la instancia interamericana.

En la Opinión Consultiva OC-4/84, de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza

del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran inmersos en tal situación de inferioridad.

Asimismo, sostuvo que no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

En la sentencia dictada en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana sostuvo que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

A su vez, consideró que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, deben abstenerse de

producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos; y que además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

Desde otra vertiente, aunque en relación directa con el tema que nos ocupa, este Tribunal Constitucional ha explorado a través de su línea jurisprudencial, la figura de las acciones afirmativas, en las cuales se han sustentado diversos criterios, entre otros, los siguientes:

- Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: Objeto y fin, destinatarios y conducta exigible.²⁵

- Las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán.²⁶

- **Las acciones afirmativas** establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, justifican el establecimiento de medidas para revertir esa situación de

²⁵ Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

²⁶ Jurisprudencia 3/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**

desigualdad, las cuales **tienen sustento constitucional y convencional** en el principio de igualdad material.²⁷

- Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.²⁸

De esta forma, en un ejercicio de interpretación apegado al principio de unidad de la Constitución Federal, los ordenamientos internacionales en la materia, la jurisprudencia internacional y nacional en la materia, permite arribar a la convicción de que la existencia de acciones afirmativas, en el caso concreto, a favor de las personas que se autoadscriben como indígenas, se extienden a todos los ciudadanos, entre los que se encuentra dicho grupo de personas.

Uno de esos derechos, es el de igualdad y no discriminación por razones de origen étnico, lo cual se ve robustecido, con la diversa prerrogativa que tienen todos los ciudadanos mexicanos, a ser votados a un cargo de elección popular.

²⁷ Jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL**

²⁸ Jurisprudencia 30/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**

A su vez, de la interpretación sistémica de los ordenamientos que conforman el parámetro de regularidad en la materia a estudio, permite identificar previsiones comunes para el caso que nos ocupa, en tanto que:

- Reconocen la importancia y la necesidad de preservar la identidad cultural, los territorios y las formas de organización social de los pueblos indígenas
- Buscan establecer entre las múltiples culturas el respeto a la diferencia y a la diversidad
- Garantizan el derecho de las minorías para que puedan participar en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión de que pudieran ser objeto
- Crean conciencia de que los pueblos indígenas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Desde esa perspectiva, la implementación de acciones afirmativas, constituye un instrumento idóneo para concretizar los derechos de paridad de género y pluriculturalismo, cuya optimización dimana de un mandato expreso de la Constitución Federal y de diversos tratados de los cuales el Estado Mexicano es parte, condición que se advierte

de la interpretación integral de dichas normas, en donde existe coincidencia respecto a la obligación de que, a través de acciones encomendadas al Estado, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación.

Tal actividad, se traduce en una acción afirmativa que, aun cuando no se encuentre redactada con la expresión sacramental que exige el recurrente, lo cierto es que sí tiene asidero jurídico en el entramado de las normas aludidas.

Situación que, como quedó evidenciada, ya ha sido analizada por esta Sala Superior, en el sentido de que las acciones afirmativas establecidas tienen un sustento constitucional y convencional, acorde con la jurisprudencia 43/2014 de este Tribunal.

Consecuentemente, no se comparte lo afirmado por el recurrente, en el sentido de que, a través de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo reclamado, se privilegia a una minoría (los autoadscritos como indígenas), en detrimento del derecho de representación de la mayoría de la población.

Lo anterior tiene sustento en que, las acciones afirmativas, como una acción positiva, tiene un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado, que permite la coexistencia de ambos sectores (indígena y resto de la población).

En efecto, las normativas que constituyen el parámetro de control, son relevadoras de que, con la finalidad de tratar de remediar inequidades como la que presenta el grupo indígena, algunos Estados han incorporado la figura de la acción afirmativa, como un mecanismo encaminado a establecer políticas que den a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sido excluido o que no contaba con oportunidades de acceso o distribución de ciertos recursos o servicios o determinados bienes, la posibilidad real de integrarse y participar en un contexto igualitario, en relación a quienes ya lo hacían.

Así, a través de un tratamiento preferencial justificado en los ordenamientos respectivos, mediante el establecimiento de mecanismos de selección expresa y positivamente encaminados a estos propósitos, se busca aumentar la representación de las personas que se sitúan en la condición de indígena.

Es decir, se utilizan instrumentos que operan en sentido inverso al excluyente, para funcionar como **mecanismos de compensación** a favor de dichos grupos minoritarios, mediante los cuales, además, se eliminan los patrones tradicionales de segregación y jerarquía.

Desde esa óptica jurídica, las acciones afirmativas permiten a sectores comúnmente excluidos en el ámbito político del país, tener la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique la descalificación

absoluta o acción inversa en contra de la mayoría –como lo pretende hacer valer el recurrente-, pues el efecto de la medida positiva adoptada por el Instituto Nacional Electoral, tiene como finalidad la coexistencia de ambos sectores.

Se afirma ello, pues las medidas afirmativas implican de manera transitoria, generar un escenario de igualdad mediante el rompimiento del *statu quo*, el cual es la fuente de la diferenciación que se pretende inhibir, pero ello, de modo alguno se traduce en llegar al extremo de que, se sobreposicione a la clase vulnerada, con relación a los demás entes, pues de ocurrir, se rompería la naturaleza de la acción positiva.

Por ello, siempre que la medida tenga por objeto inhibir una situación de desigualdad mediante un trato diferenciado, se cumplirá con la esencia de la acción afirmativa, consistente en ubicar a la clase vulnerada, en condiciones de igualdad respecto a la parte que cuenta con una posición de ventaja.

Consecuentemente, la institución jurídica de las acciones afirmativas se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral al garantizar la participación de grupos minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado.

Esto último, es acorde con la postura de un sistema democrático, en la cual, el órgano en el que se toman las decisiones colectivas (parlamento o congreso) se integra por

delegados (representantes) que efectivamente representan (reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre sus electores (ciudadanos), sin exclusiones y en su respectiva proporción, extendiendo, en todo momento, la posibilidad de participación en la conformación de estos órganos y, por tanto, en la toma de decisiones, a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, sexo, religión, condición económica o sociocultural.

A ese respecto, conviene precisar que, el acceso de los ciudadanos al poder público, en términos de lo dispuesto en la base I, párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, le corresponde a dichos institutos políticos y cobra capital importancia que cumplan con los mecanismos de inclusión de los grupos minoritarios, con la mayor fidelidad posible, la pluralidad constitutiva de la sociedad, atenuando con ello la distorsión en la representación social y la discriminación de los grupos minoritarios de la sociedad nacional.

De ahí que, se insiste, la medida adoptada por el Instituto Nacional Electoral, no tiene por objeto descalificar al común de la población como lo aduce el recurrente, sino que su finalidad, es desaparecer el estatus de desigualdad, mediante un tratamiento diferenciado -justificado- que permita coexistir ambos estadios.

Tan es así, que las razones en las cuales se sustentó la procedencia de la acción afirmativa **(que no son controvertidas en modo alguno a través de los agravios)**

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.

Efectivamente, es un hecho no controvertido, que el Instituto Nacional Electoral, sustentó su conclusión en los argumentos siguientes:

“En términos de representación, es un hecho notorio que la participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados es baja. De hecho, existe una ausencia de datos que den cuenta de la presencia de personas indígenas que integran los Congresos a nivel nacional y estatal. El dato más reciente con el que se cuenta, arroja que en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente el 2.8% eran ocupadas por personas indígenas; es decir solo 14, de las cuales, sólo 4 eran mujeres (0.8%) (...)

...históricamente el porcentaje de personas indígenas que accede a las diputaciones federales es muy reducido; ello debido a que los partidos políticos no registran suficientes fórmulas de candidaturas integradas con personas indígenas, ni siquiera las postulan en aquellos Distritos electorales con más del 40% de población indígena. Lo cual ha obstaculizado la representatividad de las comunidades indígenas, como se evidencia con los resultados obtenidos en las elecciones de 2006, 2009, 2012 y 2015 en los Distritos con población indígena que muestra que son escasas las personas de origen indígena que acceden a las diputaciones federales en tales Distritos”.

Tales razonamientos, supone una cláusula de apertura que legitima la acción afirmativa, pues el trato diferenciado, no constituye una preferencia absoluta e incondicional, en tanto que el sector al cual se dirige, se encuentra infrarrepresentado y la finalidad, es lograr un plano de igualdad, de ahí que, se reitera, no existe un trato discriminatorio injustificado, como lo aduce el inconforme.

En otro contexto, el hecho de que las personas a las cuales se dirija la acción afirmativa, tengan una adscripción indígena, en modo alguno implica que, la pretensión de incluirlos en las fórmulas respectivas, atente contra la autonomía de su régimen interno.

Lo anterior, pues debe tenerse presente 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 efecto de ubicarlos en un plano de igualdad.

De esa manera, las disposiciones administrativas emitidas por el Instituto Nacional Electoral en amplitud de configuración normativa, en modo alguno atentan contra los usos y costumbres de las comunidades originarias, pues el acuerdo no se dirige a ese sector de la ciudadanía y en todo caso, las disposiciones adoptadas por el referido instituto, favorecen a los integrantes del partido político que tienen esa calidad, pues habrán de ser incluidos en las fórmulas para el cargo de diputado federal.

En la línea temática que se analiza, resultan ineficaces los agravios en donde el recurrente sostiene que en el artículo 55 de la Norma Fundamental, no se prevé como requisito expreso para ser diputado federal, contar con la calidad de indígena; por ende, es contrario a derecho que la responsable pretenda imponer de manera indirecta dicho

requisito para poder acceder al citado cargo, en doce de los trecientos distritos uninominales.

Lo anterior es así, pues con las disposiciones emitidas en el acuerdo controvertido en esta instancia constitucional, en modo alguno se crea o adiciona al numeral 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un requisito para acceder al cargo de Diputado Federal, pues la actividad del Instituto Nacional Electoral, se circunscribió en la implementación de acciones afirmativas, con la finalidad de que en las fórmulas respectivas, se incluyeran a personas que se autoadscriben como indígenas.

Esto es, el hecho de que personas indígenas sean consideradas en las fórmulas de los partidos políticos, no constituye un requisito adicional para acceder al cargo, por el contrario, la medida es acorde al mandato de optimización de que cualquier ciudadano haga oponible el derecho a ser votado, sin que la calidad de persona indígena pueda ser un obstáculo para ese fin.

Incluso, el numeral 35, fracción II de la Carta Magna, resulta armónico con el diverso artículo 55, fracción I, de la propia norma, en tanto que, ambos, aluden a un derecho que tienen los ciudadanos para acceder a cargos de elección popular, entre esos ciudadanos, se encuentran las personas que se adscriben como indígenas, de ahí que, la acción positiva adoptada por el Instituto Nacional Electoral, se erige como un camino para acercar a este tipo de personas a la

materialización del derecho a ser votado y no como una forma de establecer requisitos no previstos para tal efecto.

A propósito de lo anterior, el hecho de que un partido político incluya a una persona en calidad de indígena en las fórmulas respectivas, en modo alguno se traduce en una exención al cumplimiento de los requisitos que para acceder al cargo de diputado federal exige la Norma Fundamental, porque la razonabilidad de la medida adoptada por el Instituto Nacional Electoral, solo tiene un alcance de vencer la condición actual que impera en los núcleos originarios, con relación al estatus de los restantes ciudadanos.

Finalmente, en cuanto al tema atinente a que es ilegal la determinación del INE en el sentido de que los partidos políticos deben postular a personas que se autoadscriban como indígenas en los distritos federales que cuenten con cuarenta por ciento o más de población indígena, toda vez que ello tiene como base el Acuerdo **INE/CG59/2017**, el cual precisa el inconforme, se fundó en un simple criterio técnico del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación y que resulta insuficiente para determinar cuáles son los distritos que deben ser considerados bajo para la implementación de la acción afirmativa correspondiente, este Órgano Jurisdiccional los estima inoperantes, porque el acuerdo **INE/CG59/2017**, no se impugnó en su momento por el recurrente.

Efectivamente, la causa de pedir contenida en los agravios, se centra en que, a criterio del inconforme, el acuerdo de Instituto Nacional Electoral a través del cual se ubicaron los distritos con mayor número de personas que se autoadscriben como indígenas, no constituye una base objetiva para la acción afirmativa.

Sin embargo, no se debe soslayar que el acuerdo referido por el que se aprobó la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, donde se contiene el criterio del porcentaje aludido por el recurrente (40%), se emitió el quince de marzo de dos mil diecisiete.

Dicho acuerdo, se impugnó en su momento ante esta Sala Superior, a través de diversos juicios ciudadanos, así como por el recurso de apelación SUP-RAP-126/2017, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, acumulados al expediente SUP-JDC-159/2017 y resueltos en sesión de dos de junio de dos mil diecisiete, en el sentido de confirmar el acuerdo recurrido.

Con base en lo anterior se concluye que, el recurrente cuestiona la eficacia y objetividad de un acuerdo no impugnado en su momento y que, además, adquirió la calidad de cosa juzgada con motivo de la resolución de este Tribunal Constitucional, al haber sido confirmado.

Desde esa perspectiva, esta Sala Superior se encuentra imposibilitada legalmente para emprender el estudio de fondo del agravio en donde se aduce, de manera esencial, que la determinación del cuarenta por ciento de población indígena contenida en el acuerdo **INE/CG59/2017** corresponde a un simple criterio del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Disertación, pues se insiste, dicha determinación no se controvertió en su momento y a virtud de diversos medios de impugnación, adquirió firmeza e inmutabilidad.

VIII. Los lineamientos implementados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no reúnen los requisitos para ser considerados Acciones Afirmativas.

Síntesis de agravios.

Los partidos disconformes aseguran que las acciones afirmativas dispuesta por la responsable no cumplen con los elementos esenciales de las mismas, puesto que:

Objeto y fin. El iniciar una lista de candidatas no necesariamente va a generar mayor participación político ni liderazgo de las mujeres, toda vez que aun sin ese requisito, en la actualidad opera la alternancia y paridad como tal, de suerte que no se comprueba que se vaya a cumplir con el fin perseguido

Destinatarias. Este requisito sí se satisface, toda vez que está dirigido a persona en situación de vulnerabilidad y discriminación

Conducta exigible. En el caso, ya existen otras conductas que garantizan la participación igualitaria de hombres y mujeres en los procesos democráticos, como es la postulación mediante el sistema de bloques y el de encabezar la mitad de las candidaturas que postulen los partidos

Por ello, sostienen que las medidas impuestas por el CG del INE van más allá de lo que prevé la Constitución y la legislación secundaria en la materia, por lo que constituye una restricción que debe ser invalidada por esta Sala Superior.

Decisión de la Sala Superior.

Son **infundados** los agravios, porque como ya se ha analizado en la presente ejecutoria el Estado mexicano, (lo que incluye a sus autoridades legislativas y administrativas) está obligado a implementar todas las medidas necesarias para generar igualdad entre sus ciudadanos, y en el caso, las medidas implementadas reúnen los requisitos suficientes para para considerarse acciones afirmativas a favor de las mujeres y de los pueblos y comunidades indígenas.

En principio es conveniente precisar que esta Sala Superior en la tesis de **jurisprudencia 43/2014**, aludida en el cuerpo de esta determinación, ha determinado que las acciones

afirmativas tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material, lo anterior, a partir de la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde se concluyó que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como **mujeres, indígenas**, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como **acciones afirmativas**, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables, de manera que, las **acciones afirmativas** establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.²⁹

De igual modo, cabe señalar, que este Tribunal Electoral, en la **jurisprudencia 30/2014**, ha considerado que las **acciones afirmativas** constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad

²⁹ De rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL**, visto en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.³⁰

Por lo que, este tipo de **acciones** se caracteriza por ser:

- **Temporales**, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen;
- **Proporcional**, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; y,
- **Razonables y objetivas**, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Igualmente, resulta útil tener presente la **jurisprudencia 3/2015** de este órgano jurisdiccional, en la que se sostuvo que las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que, al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente,

³⁰ De rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**

compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado.³¹

Siguiendo esta línea de criterio, en la **jurisprudencia 11/2015**, esta Sala Superior determinó que los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, en tanto constituyen medidas temporales y encaminadas a alcanzar la igualdad material son, como ya se dejó patente en diverso apartado de esta sentencia³²:

a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y

c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

³¹ De rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**, visto en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13.

³² De rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**. Visto en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

De igual modo, esta Sala Superior ha considerado que, la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En el caso, los lineamientos controvertidos cumplen con los elementos antes referidos por lo siguiente:

I. Fines. Entre los fines particulares se pueden distinguir tres tipos:

1º. Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado

Este fin es el que más se identifica con las acciones afirmativas, pues la necesidad de remediar y terminar con la grave situación de discriminación y falta de oportunidades que viven algunos grupos humanos, motivó sus orígenes y sigue motivando su implementación.

Por una parte, se trata de poner fin a la situación de desventaja en la que viven ciertos grupos de personas mediante la remoción de los obstáculos que históricamente impedían su desarrollo, abriendo así nuevas oportunidades y facilitando el ejercicio de sus derechos; y, por otra parte, busca compensar la situación de injusticia que en el pasado y, en ocasiones, de manera sistemática sufrió un determinado grupo de personas.

Este fin de naturaleza compensatoria cobra mayor relevancia en las acciones afirmativas dirigidas a grupos raciales, religiosos o étnicos minoritarios que habían sido oprimidos, explotados o simplemente relegados por el grupo mayoritario.

En este caso las acciones afirmativas toman la forma y el sentido de la justicia conmutativa, tal y como la describe Aristóteles, pues su objetivo es compensar una desigualdad de hecho. La desproporción injustificable que existe entre las oportunidades de unos frente a las de los otros justifica el que a los primeros se les preste un trato desigual.

2º. La realización de una determinada función social

Con este fin, se abre un amplio abanico de posibilidades respecto de la función social que se pretende alcanzar con las acciones positivas; el contexto social específico en el cual se implementen y las necesidades particulares de la sociedad serán determinantes para ello.

A través de las acciones positivas se pueden buscar fines tan diversos como: integrar a un grupo humano en el sector productivo de la economía, incrementar la diversidad racial o religiosa en los campos educativos o laborales, combatir la desigualdad social y económica entre los sectores de la población, beneficiar una región cuyo crecimiento

económico ha sido muy escaso, fomentar la igualdad de género etc.

3º. Alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrada entre los grupos humanos

Con este enfoque, la categoría de compensación a grupos históricamente discriminados se sustituye por la de compensación a grupos históricamente sub-representados.

El caso paradigmático es el de las acciones afirmativas a favor de las mujeres, y de manera más específica el de las cuotas electorales en su favor. Pero nada impide, que dichas acciones también se establezcan a favor de las comunidades indígenas. No es que una de las causas de la sub-representación de las mujeres y pueblos y comunidades indígenas en las distintas esferas de la vida pública no sea la discriminación, sólo que desde esta perspectiva, lo prioritario no es compensar o resarcir un mal infringido en el pasado, sino que con la vista puesta en el futuro, se busca que los grupos humanos se encuentren en una situación de mayor equidad en la toma de las decisiones que afectan a todos.

Promover una representación equitativa entre los grupos implica el ir más allá de una igualdad en el punto de partida **para apostar por una igualdad en el punto de llegada** o en las metas que se buscan realizar. Pues no sólo se está asegurando que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades en la búsqueda por los puestos sociales estratégicos, sino que, además, a través de una serie de

acciones, se asegura que algunos de los miembros de los diferentes grupos ocupen dichos puestos, no con el fin de beneficiar directamente a las personas individualmente, sino para que el grupo al que pertenecen alcance una representación proporcional.

II. **Objetivo.** Las acciones afirmativas buscan como objetivo o fin último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es a través del principio de la universalidad de derechos, es decir, de la exigencia ética de que todos los hombres y mujeres, sin distinción, gocen de los mismos derechos fundamentales.

La igualdad sustancial no se ciñe a que todos deben ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, dota de contenido a la exigencia de la igualdad mediante el establecimiento de ciertas condiciones mínimas (materiales o espirituales) que todos deben de tener para partir de un mismo punto de arranque y, por otra parte, es plenamente sabedora de las desigualdades de hecho que existen e intenta remediarlas con el fin de que todos y cada uno de los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades.

En este sentido, la igualdad sustancial no se logra con la simple declaración formal de la igualdad de todos ante la ley (bajo la cual se permiten las enormes desigualdades de hecho que existen entre las personas), ni tampoco busca imponer un sistema social en que todos sean exactamente

iguales en todo. Sólo propone que todos cuenten con las condiciones necesarias para desplegar su propia personalidad y desarrollo.

III. Sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar.

En principio la acción afirmativa se dirige a los grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos grupos que debido al contexto social en el que se encuentran insertos carecen de las mismas posibilidades que el resto de los grupos para ejercer sus derechos fundamentales. Debido a ello, se encuentran en una situación de desventaja que se traduce en una situación de mayor vulnerabilidad ante el fenómeno de la discriminación.

Así pues, las acciones afirmativas se dirigen a los grupos de personas que se sitúan en un contexto de discriminación específico, en relación a alguno o algunos de sus derechos.

Una cuestión que conviene destacar es que, aunque a través de las acciones afirmativas se **benefician individuos concretos, realmente el beneficio que se busca es a los grupos humanos en cuanto tales**, ya sea mediante la compensación de una situación de discriminación sufrida en el pasado o mediante la promoción de una representación más equilibrada en los diferentes ámbitos sociales. En este sentido, los criterios que toman las acciones afirmativas para elegir los

grupos a los cuales se dirigen, se identifican plenamente con las causas por las cuales una diferencia de trato se considera discriminatoria, es decir, la raza, la religión, el sexo, el origen económico y social, etc.

IV. Entidades que las promueven o implementan.

Los Estados son los primeros responsables de promover acciones afirmativas, pero no son los únicos. También un conjunto importante de entidades del sector privado se caracterizan en hacer un esfuerzo importante de promoción de la igualdad sustancial a través de acciones afirmativas.

Tradicionalmente y siguiendo la experiencia de los Estados Unidos, en un principio, los gobiernos centrales o federales tuvieron la iniciativa de implementar este tipo de medidas, de manera directa, mediante el establecimiento de acciones tales como: integración en su estructura burocrática de miembros de grupos sub-representados, ayudas directas para mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de vulnerabilidad y acceso de los miembros de estos grupos a los servicios públicos como la educación, la salud o el transporte.

Pronto las autoridades se percataron de que la incidencia de estas acciones no era tan extensa como las necesidades lo requerían por lo que se acudió al apoyo de los particulares para su implementación en ámbitos estratégicos como el trabajo, la educación y la política.

Así comenzaron a reproducirse una serie de esquemas mixtos de implementación de acciones positivas, mediante los cuales el Estado concede algún tipo de beneficio, tales como subsidios, exenciones fiscales, concesiones o certificaciones a aquellas entidades privadas que aplican una política de acciones en favor de los grupos que padecen discriminación.

Más allá de la presión que a través de diversas fórmulas puedan hacer los Estados para que los particulares asuman su responsabilidad en la promoción de una igualdad material, ciertas entidades privadas como empresas, sindicatos, universidades y partidos políticos han implementado, en ocasiones de manera progresista, distintas modalidades acciones positivas.

En este sentido, se pueden distinguir tres tipos de orígenes de las acciones afirmativas: **las que promueve el Estado, las que promueve el Estado a través de los particulares y las que promueven los particulares por sí mismos**. Todas ellas resultan complementarias entre sí, de manera que las tres son necesarias para abarcar los distintos ámbitos en los que la discriminación sigue presente.

V. Conducta específica exigible

El último de los elementos que integran el concepto de acción afirmativa se refiere a su contenido normativo, es decir, a la conducta específica que se exige a través de ella.

Aunque parezca paradójico, aquello que caracteriza a las acciones afirmativas de otro tipo de figuras jurídicas que tienen como fin combatir la discriminación es precisamente el que el núcleo esencial de la conducta que exige es el de **dar un trato preferencial** a un determinado grupo de personas respecto del resto.

No cabe duda que el trato preferencial que exigen las acciones afirmativas **beneficia a un grupo de personas y, de manera directa o indirecta, limita los beneficios o perjudica al resto de las personas**, incluso no es de extrañar que como consecuencia colateral, los derechos de las personas de los grupos sobre los que no recaen las acciones afirmativas puedan quedar mermados e, incluso, anulados.

Sin embargo, lo que distingue radicalmente el trato preferencial de las acciones afirmativas de la simple discriminación es que, a diferencia de ésta, las acciones afirmativas pretenden realizar la igualdad en el terreno de los hechos, por lo tanto es la consecución de la igualdad la que justifica –exige– el trato preferencial

VI. Modalidades de las Acciones Afirmativas.

Con base precisamente en el núcleo normativo de las acciones afirmativas, **consistente en tratar de manera preferente a los miembros de un grupo en relación con el resto de las personas**, se pueden distinguir tres modalidades

de acciones afirmativas. La diferencia entre éstas no es cualitativa, sino más bien cuantitativa y estriba en la magnitud de la preferencia o distinción que se establece, así como en el grado en que tal distinción repercute en el resto de las personas.

a. Acciones encaminadas a combatir el contexto de discriminación en el que se encuentran ciertos grupos humanos.

Aquí, dicho concepto se toma en un sentido sumamente amplio, pues el trato preferencial por un grupo de persona es casi imperceptible en la medida en que las repercusiones que tiene en los derechos del resto de los ciudadanos están sumamente diluidas.

En esta se puede concebir como modalidad, desde políticas de admisión en escuelas y colegios que fomenten la diversidad, subsidios o exoneración de impuestos a sectores menos favorecidos, hasta difundir campañas publicitarias para eliminar los estereotipos y prejuicios creados en torno a las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual.

b. Acciones afirmativas en sentido estricto.

Es decir, aquellas acciones a través de las cuales se establece una preferencia o distinción a favor de un grupo que se encuentra en una situación de desventaja en el ejercicio de

sus derechos con el objetivo de revertir y compensar esa situación para alcanzar una igualdad sustancial.

Ejemplo de estas acciones pueden ser, desde la implementación de cursos de capacitación exclusivos para mujeres con el fin de que asuman puestos de responsabilidad en las empresas, hasta las becas estudiantiles con cupos para ciertos grupos sociales.

Aquí la preferencia por un grupo es más perceptible y las repercusiones en los derechos de los demás un poco más claras.

Esta es la modalidad en la cual, la preferencia se torna claramente directa de un grupo frente a otro y los derechos de los demás llegan a limitarse claramente.

En ellas, la simple distinción para beneficiar a un grupo que se encuentra en desventaja puede ser considerada discriminación en tanto tiene como consecuencia la limitación de los derechos de los demás por motivos tales como la raza, el sexo, la religión etc. Pero no forzosamente lo es, pues en lugar de limitar los derechos de los desaventajados limita los derechos de los aventajados con el fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre ambos

La figura más conocida de las acciones afirmativas son **las políticas de cuotas o cupos**, es decir, establecer previamente que cierto número de personas tendrá acceso a

ciertos bienes o posiciones estratégicas por el simple hecho de ser miembros de un determinado grupo que se encuentra en un contexto de discriminación.

Así, por ejemplo, el que se exija un porcentaje de representación de candidaturas del sexo menos representado o de los grupos más desaventajados para que éstos puedan acceder a los ámbitos de toma de decisiones, como el Congreso de la Unión, es una medida que puede considerarse de acción afirmativa, pues dichas acciones no están establecidas de modo indefinido, sino que la duración de la medida se determinará tomando en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto como lo es la subrepresentación de mujeres e indígenas en el órgano nacional de deliberación como lo es el Congreso de la Unión.

Explicado lo anterior es evidente que los lineamientos controvertidos reúnen todos los elementos necesarios para poder considerarse como acciones afirmativas, al tenor de los siguientes estándares:

a) Fin y objeto.

Fin: La finalidad de la medida es remediar y terminar con la grave situación de discriminación y falta de oportunidades que viven las mujeres y los pueblos y comunidades indígenas, a fin de alcanzar la igualdad material en la oportunidad de derechos de los que gozan los hombres,

para el caso de las primeras, y los ciudadanos mexicanos, para el caso de los segundos, y por tanto, con dichas acciones, se pretende compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación y alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, de manera que dichos grupos se encuentren en una situación de mayor equidad en la toma de las decisiones que afectan a todos.

Objeto: Los lineamientos controvertidos buscan como objetivo último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad mexicana, a fin de que todos los hombres y mujeres mexicanos gocen de los mismos derechos y oportunidades para acceder a los cargos de representación popular en el ámbito legislativo federal, pues si bien, existe alternancia y paridad de géneros en la postulación de las candidaturas, lo cierto es que ello no se ha reflejado en la integración de los congresos, por lo que dicha medida adicional a las mencionadas, constituye un paso hacia adelante para alcanzar la igualdad sustancial pretendida.

b) Destinatarias. Este requisito se satisface, toda vez que los lineamientos están dirigidos para que los partidos políticos implementen acciones respecto a mujeres y comunidades indígenas que tradicionalmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos políticos.

c) Conducta exigible. Las medidas se encuentran dentro de una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y

reglamentaria que han pretendido revertir las condiciones de desigualdad existentes entre hombres y mujeres por una parte y comunidades indígenas por la otra, ya que a pesar de que existen otras conductas que se exigen a los partidos políticos para garantizar la participación igualitaria en los procesos democráticos, lo cierto es que están han sido insuficientes.

IX. Violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas.

Síntesis de agravios.

El Partido Encuentro Social sostiene que los criterios reclamados violan el derecho a votar y ser votados de las personas que se autoadscriben como indígenas, pues les limita a participar en todos y cada uno de los treientos distritos electorales uninominales, toda vez que contrario a lo determinado por el INE, no solamente hay personas de origen indígena en los veintiocho distritos establecidos por el INE, sino que en todo el territorio nacional existen ciudadanos con esa calidad que tienen derecho a participar en la vida democrática del país, teniendo derecho a ser votados en términos del artículo 35 de la Carta Suprema, máxime, si se considera que de conformidad con el precepto 2º constitucional, la Nación mexicana es única e indivisible, compuesta pluriculturalmente y sustentada en sus pueblos indígenas.

Por ende, Encuentro Social aduce que la acción afirmativa impuesta por el INE debe ser ampliada a todo el

territorio nacional y no solamente se aplicada en los distritos determinados por el Instituto.

Desde otra óptica, los actores en los juicios ciudadanos SUP-JDC-1094/2017 y SUP-JDC-1095/2017, consideran que el acuerdo es limitativo, desproporcional y discriminatorio, al no considerar los demás estados de la república con presencia indígena en los diversos distritos uninominales, con independencia de que se trate o no de distritos indígenas, es decir, de que cuenten con un porcentaje mayor al 40% con presencia indígena, máxime que la autoridad responsable no consultó a las comunidades indígenas la implementación de dichas medidas, y que las acciones solamente se circunscriben a 12 distritos electorales, lo que vulnera los derechos de igualdad, y participación y representación política de los pueblos indígenas.

Decisión de la Sala Superior

Son **infundados** los agravios en estudio, pues 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.

Para estar en condiciones de tener una mejor intelección del asunto, es necesario tomar en consideración

que, el artículo Tercero Transitorio del Decreto de dieciocho de julio de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto del mismo año, por el que se reformó el artículo 2 de la Constitución Federal, entre otras reformas y adiciones, señaló que para establecer la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Para tal efecto, el artículo 53, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

Por cuanto al tema se refiere, el artículo 44.1, inciso I), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, confiere al Instituto Nacional Electoral la atribución de formular los proyectos para la división del territorio de la República en distritos electorales uninominales y su cabecera.

Así, el Instituto Nacional Electoral llevó a cabo un protocolo cuya finalidad, fue consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral en las entidades federativas, definidas con ese carácter, de acuerdo con la información más actualizada de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otras instancias especializadas.

El protocolo referido se contiene en el acuerdo INE/CG93/2016, de donde se obtiene, para los efectos de este apartado, lo siguiente:

“...se propone que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se efectúe como una secuencia de actividades que tienen como fin recabar la opinión respecto de la delimitación de los Distritos Electorales en cada entidad federativa; en particular, sobre la forma como quedarían agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades, así como la propuesta de la ubicación de las cabeceras distritales respectivas.

Durante el proceso de consulta, son dos los momentos más relevantes. El informativo y el de la consulta en sí. En el primero, a través de la radio, foros estatales, mesas informativas y requerimientos específicos, el Instituto Nacional Electoral ofrecerá a las instituciones indígenas representativas y a la población indígena, la información sobre el proceso de Distritación, los escenarios de Distritación generados y el proceso de consulta. En el segundo, este Instituto conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales.

En el marco del proceso de Distritación, la consulta a pueblos y comunidades indígenas sobre la materia se desarrollará en seis fases:

a) Fase Preparatoria. Esta fase tiene como objetivo que el Instituto Nacional Electoral informe a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sobre el procedimiento que se seguirá para la consulta indígena, y acordar los términos de la difusión de la misma a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, así como

la logística de las reuniones en las que participarán las autoridades de las instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa.

(...)

b) Fase Informativa. Esta fase tiene por finalidad que el Instituto Nacional Electoral ofrezca a la población indígena la mayor información posible sobre el proceso de Distritación y la consulta indígena. Cuando se requiera, esta información se presentará tanto en idioma español como en la o las lenguas indígenas que se hablen en cada entidad federativa.

(...)

c) Fase de Socialización de la Información entre la población indígena. El objetivo de esta fase consiste en abrir un espacio de tiempo durante el cual las instituciones indígenas representativas difundan y analicen la información recibida en el Foro Estatal de Distritación y en la Mesa Informativa Especializada con los pueblos y comunidades indígenas de su entidad federativa.

(...)

d) Fase de Ejecución. El objetivo de esta fase es conocer la opinión de las instituciones indígenas representativas sobre el Primer Escenario de Distritación de la entidad federativa que les corresponda y sobre una propuesta inicial de cabeceras distritales.

(...)

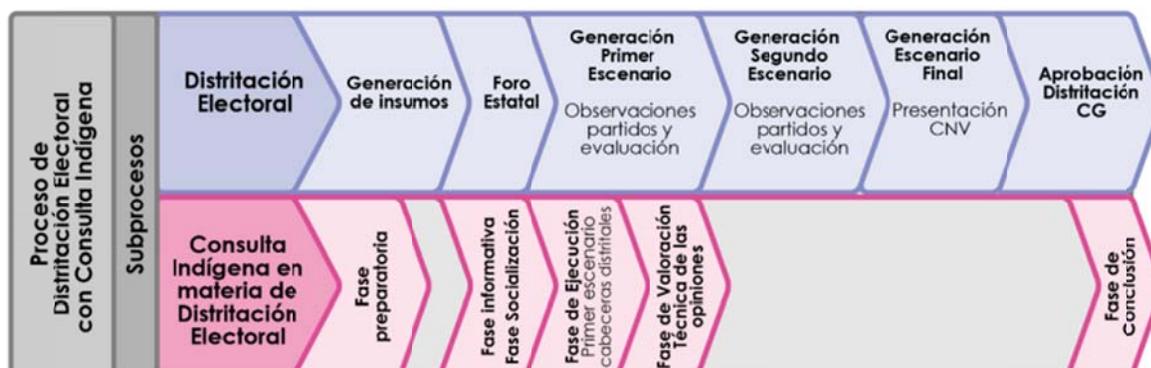
e) Fase de Valoración Técnica de las Opiniones. Tiene como objetivo obtener una valoración técnica de las opiniones que las instituciones indígenas representativas envíen sobre el Primer Escenario de Distritación y con relación a la propuesta de ubicación de las cabeceras distritales de la entidad federativa correspondiente.

(...)

f) Fase de Conclusión de la Consulta y Entrega de la Distritación. En ella, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los correspondientes Acuerdos sobre la demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales y la designación de las respectivas cabeceras distritales, que sean aprobadas por este Consejo General.

Así, el proceso de distritación, en el acuerdo en consulta, se ejemplificó conforme con el diagrama que se reproduce a continuación:

SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS



Con posterioridad, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo INE/CG165/2016, de treinta de marzo de dos mil dieciséis, a través del cual, se aprobaron los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017. En dicho instrumento, se estableció el “criterio 3”, de la literalidad siguiente:

“Criterio 3

Por lo antes expuesto, este criterio tercero determina que de acuerdo, con la información provista y la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuando sea factible, se conformarán los Distritos con municipios que cuenten con 40 por ciento o más de población indígena.

Para ello se deberá identificar los municipios de cada una de las entidades federativas que sean colindantes entre sí para agruparlos, buscando que dichas agrupaciones compartan la misma lengua.

Se sumará la población total de las agrupaciones de municipios con 40 por ciento o más de población indígena. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal en más de 15 por ciento, se dividirá a la agrupación municipal para integrar Distritos dentro del margen permitido.

En el caso de que sea necesario integrar un municipio no indígena, se preferirá al municipio con mayor proporción de población indígena.

*En la conformación de estas agrupaciones, **se consultará a las propias comunidades indígenas**. La autoridad analizará la opinión y valorará su procedencia”.*

Con base en dicho acuerdo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el diverso INE/CG59/2017, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la junta general ejecutiva.

Ahora bien, en el particular, la determinación de la responsable es el resultado de una metodología estructurada y consecutiva, en donde el Instituto Nacional Electoral, agotó una serie de actividades para concluir que, la acción afirmativa fuera aplicable en un margen de cuando menos 12 de los 28 Distritos electorales, por ser los lugares en donde existe mayor concentración de personas o comunidades originarias.

De esa manera, la autoridad responsable al momento de emitir el acto reclamado, llegó a la conclusión de que, para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos nacionales o coalición, deben postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas.

La razón de esa determinación, se sustenta en las bases siguientes:

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se apoyó en el acuerdo INE/CG59/2017, POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS TRESCIENTOS DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES UNINOMINALES EN QUE SE DIVIDE EL PAÍS Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA. Con sustento en dicha disposición, se referenció la existencia de una nueva conformación de veintiocho Distritos electorales, con cuarenta por ciento o más de población indígena.

- Preciso que, la distinción de los Distritos con ese porcentaje de población indígena (40%), tiene como finalidad ubicar las zonas en que se concentran las comunidades originarias, para propiciar su participación política en todos los ámbitos.

- También se sostuvo que, la medida tiene como finalidad lograr una mayor representación de las personas indígenas que constituyen el 21.5% de la población mexicana según los datos de dos mil quince.

- El hecho de que la mayoría de los Distritos con el 40% de población indígena se encuentre en Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, a criterio de la responsable, no constituye un factor relevante porque lo pretendido es garantizar la representatividad de las

comunidades indígenas en aquellos distritos uninominales en los que más del 40% de la población es indígena.

Como se puede ver, el Instituto Nacional Electoral, estableció como obligación de los partidos políticos, incluir a personas autoadscritas como originarias, en los distritos indicados, conforme con un parámetro objetivo, consistente en que, son los lugares donde mayor concentración de población indígena existe.

Ello genera la materialización de la acción afirmativa adoptada, pues si la finalidad es que se busque en la mejor medida posible la participación de personas autoubicadas como originarias, es evidente que, tomar como parámetro las áreas geográficas donde históricamente existe un mayor número de población indígena, permitirá que se lleve a cabo la inclusión de ese sector a la vida política del país.

De esa manera, es válido sostener que, aun cuando en los demás Distritos existan personas que se ubican en la hipótesis en estudio, lo cierto es que, una de las formas de lograr la optimización del mandato contenido en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es precisamente atender a aquellos lugares en donde, por la concurrencia sustancial de personas originarias, se facilita el cumplimiento de la medida positiva.

En base a lo anterior, la determinación del número de Distritos en los que existe obligación de los partidos políticos

a incluir en las fórmulas a personas indígenas, se sustenta en parámetros objetivos que, a su vez, impiden la expansión del derecho en la forma pretendida por los recurrentes, pues aun cuando se pudiera considerar que existen otros Distritos en la República Mexicana, en ellos no se encuentra una concentración esencial, por lo menos del 40% de población indígena, establecida por el Instituto Nacional Electoral, que garantice una participación en igualdad de condiciones respecto de los ciudadanos mexicanos.

Cabe destacar que, la participación de personas originarias en la vida política del país, no se limita en razón del acuerdo controvertido, pues el diseño de acceso a cargos de elección popular, permite a los ciudadanos un prisma de posibilidades para ese fin, y por ende, en modo alguno están impedidos para buscar un método de acceso diverso al de la inclusión de fórmulas por parte de algún partido político.

X. Insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena.

Síntesis de agravios.

Los actores de los juicios ciudadanos SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-JDC-1095/2017 y SUP-JDC-1099/2017, consideran que el acuerdo controvertido limita la participación política indígena, al circunscribir las acciones afirmativas a 12 de los 28 distritos electorales, pues

en su concepto, el Instituto Nacional Electoral debió prever que las acciones afirmativas estuvieran dirigidas **a postular candidatos indígenas dentro de los 28 distritos electorales indígenas** que tiene el país, puesto que resulta fundamental que tengan una voz dentro de la Cámara de Diputados, ya que históricamente no cuentan con una representación política, real y efectiva dentro de los órganos de representación popular, por lo que la medida resulta violatoria al principio de igualdad y no discriminación contenido en el marco jurídico mexicano.

Al respecto, arguyen que al determinarse que los partidos políticos solamente están obligados a postular formulas integradas por personas que se autoadscriben como indígenas en al menos doce de los 28 distritos electorales con población indígena, de los cuales 50% corresponderá a mujeres y 50% a hombres, **reduce la posibilidad de participación política y representación efectiva en la Cámara de diputados de dichos grupos**, máxime si se toma en cuenta que las personas que se auto adscriben como personas indígenas representan el 21.5 % de la población mexicana.

De igual modo, se duelen de que el acuerdo controvertido no está debidamente sustentado ni motivado respecto a por qué solamente se obliga a los partidos políticos a la acción afirmativa en doce distritos, sin que expresen las razones por las que se estime que dicho acto es suficiente, lo que resulta desproporcional y no razonable, toda vez que ello solo representaría un 4% de los 300 distritos electorales.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

En consecuencia, estiman que la acción afirmativa adoptada por la responsable es limitativa y restrictiva, máxime que pueden participar plena y eficazmente en los 28 distritos electorales, de conformidad con los distritos considerados indígenas en la última redistribución realizada por el Instituto Nacional Electoral, por lo que debe maximizarse dicha acción interpretando las reglas conforme al principio pro persona previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal.

También, solicitan a esta Sala Superior que ordene al Instituto Nacional Electoral que se exijan mayores requisitos para ser postulado como indígenas pues no basta su adscripción, sino que hay que adoptar más requisitos que los vinculen con la comunidad a la que pertenecen, a efecto de que, dentro de los Distritos Electorales Indígenas sean postulados ciudadanos que cuenten con elementos que los identifiquen con su comunidad de origen, tales como que hayan prestado servicios comunitarios o desempeñado cargos en su comunidad.

Finalmente, los actores en los juicios SUP-JDC-1094/2017 y SUP-JDC-1095/2017, que se autoadscriben como indígenas, aducen una vulneración en su perjuicio al derecho de ser consultado, previsto en la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales, en atención a que el Instituto Nacional Electoral, previo a emitir el acuerdo impugnado, fue omiso en ese sentido, al instrumentar las medidas de carácter administrativo, a pesar de la afectación

directa que ello les genera, por no contemplar los veintiocho distritos como obligatorios para la postulación de candidatos.

Decisión de la Sala Superior.

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

Ciertamente, a juicio de esta Sala Superior, si bien la medida adoptada por el Consejo General del INE es idónea para alcanzar la finalidad legítima de garantizar una mínima representación indígena en la Cámara de Diputados, ésta no

resulta efectiva para ello, por lo cual, debe optimizarse a efecto de cumplir plenamente dicha finalidad y acelerar la participación política de las personas indígenas.

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

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

Esta medida es congruente con el sentido del artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el

catorce de agosto de dos mil uno. Dicho precepto dispuso que, para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de propiciar su participación política.

Así, la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en **13** distritos y no en los 28, reside en un parámetro **objetivo**, consistente en la concentración de la población indígena que en los mismos reside. Efectivamente, aun cuando los 28 distritos son identificados por la responsable como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter, en 3 más, un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y no; y en otros 2, la población indígena es menor al 60% referido, de ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13.

Para ilustrar lo anterior, resulta útil acudir a la información contenida en el anexo I, del acuerdo controvertido, en el cual el Instituto Nacional Electoral identificó los 28 distritos con 40% de población indígena o más, tal como se demuestra a continuación:

Cuadro 1.

Clave Entidad	Nombre de entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
---------------	-------------------	-------------------	------------

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

7	CHIAPAS	1	<u>74.19</u>
7	CHIAPAS	2	<u>75.31</u>
7	CHIAPAS	3	<u>84.24</u>
7	CHIAPAS	5	<u>73.68</u>
7	CHIAPAS	11	<u>61.13</u>
12	GUERRERO	5	<u>75.41</u>
12	GUERRERO	6	<u>51.53</u>
13	HIDALGO	1	<u>72.34</u>
13	HIDALGO	2	40.47
20	OAXACA	1	43.11
20	OAXACA	2	<u>63.81</u>
20	OAXACA	4	<u>60.42</u>
20	OAXACA	5	43.17
20	OAXACA	6	59.98
20	OAXACA	7	58.12
20	OAXACA	9	44.85
21	PUEBLA	1	40.51
21	PUEBLA	2	50.66
21	PUEBLA	3	42.93
21	PUEBLA	4	46.8
23	QUINTANA ROO	2	42.48
24	SAN LUIS POTOSI	7	<u>72.57</u>
30	VERACRUZ	2	<u>70.7</u>
30	VERACRUZ	6	42.97
30	VERACRUZ	18	51.9
31	YUCATAN	1	<u>79.04</u>
31	YUCATAN	2	47.3
31	YUCA TAN	5	<u>83.72</u>

Total 28.

Cuadro 2.

Del cuadro anterior se observa que en los siguientes **13** distritos, existe una concentración **indígena que supera el 60% de la población total**, en los términos subsecuentes:

Clave Entidad	Nombre de entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
7	CHIAPAS	1	<u>74.19</u>
7	CHIAPAS	2	<u>75.31</u>

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

7	CHIAPAS	3	<u>84.24</u>
7	CHIAPAS	5	<u>73.68</u>
7	CHIAPAS	11	<u>61.13</u>
12	GUERRERO	5	<u>75.41</u>
13	HIDALGO	1	<u>72.34</u>
20	OAXACA	2	<u>63.81</u>
20	OAXACA	4	<u>60.42</u>
24	SAN LUIS POTOSI	7	<u>72.57</u>
30	VERACRUZ	2	<u>70.7</u>
31	YUCATAN	1	<u>79.04</u>
31	YUCA TAN	5	<u>83.72</u>

Total 13

Cuadro 3.

Ahora bien, en los siguientes **diez distritos**, conforme al **criterio objetivo de población**, existe una concentración mayor de ciudadanos que no se autoadscriben como indígenas:

Clave Entidad	Nombre de entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
13	HIDALGO	2	40.47
20	OAXACA	1	43.11
20	OAXACA	5	43.17
20	OAXACA	9	44.85
21	PUEBLA	1	40.51
21	PUEBLA	3	42.93
21	PUEBLA	4	46.8
23	QUINTANA ROO	2	42.48
30	VERACRUZ	6	42.97
31	YUCATAN	2	47.3

Total 10

Cuadro 4.

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

Y en los siguientes cinco distritos, conforme al acuerdo controvertido, se observa que, en tres de ellos existe casi un porcentaje equitativo de población entre quienes sí se auto adscriben como indígenas y quienes no, a saber:

Clave Entidad	Nombre de entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
12	GUERRERO	6	51.53
21	PUEBLA	2	50.66
30	VERACRUZ	18	51.9

Total 3

Cuadro 5.

Y finalmente, en los dos distritos restantes, es posible advertir que la población que se auto adscribe como indígena no supera el 60% de la que reside en los mismos.

Clave Entidad	Nombre de entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
20	OAXACA	6	59.98
20	OAXACA	7	58.12

Conclusión directa de lo anterior es que, con el propósito de hacer efectiva la medida para acelerar la participación política de los ciudadanos indígenas, el Instituto Nacional Electoral debió establecer la obligación a cargo de los partidos políticos de postular, únicamente, candidatos con dicha calidad en los 13 distritos precisados en el **cuadro número 2** de este apartado, a fin de garantizar que, efectivamente, los representantes que serán electos formen parte de las comunidades y pueblos indígenas integrados en los mismos.

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

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

Por otro lado, resulta **fundado** el argumento expuesto por los inconformes, relativo a que la autoadscripción de personas representativas como indígenas, es insuficiente para ubicarlos como miembros de esas comunidades, dado que ello puede originar la postulación de ciudadanos que no tengan esa calidad, es decir de personas que se autoidentifiquen como tales pero que no tengan vínculo comunitario o no formen parte de las comunidades, por lo que a juicio de esta Sala Superior a fin de garantizar la eficacia de la medida implementada por el

Instituto Nacional Electoral debe exigirse a los que pretendan ser postulados bajo esta acción afirmativa una autoadscripción calificada que pueda ser demostrada con medios de prueba.

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

En efecto, con relación al motivo de disenso, conviene destacar que el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una connotación respecto a lo que debe entenderse por personas indígenas, a quienes se aplican el conjunto de principios y derechos correspondientes a esos pueblos y comunidades, disponiendo que, la conciencia de su identidad es el criterio mediante el cual se funda la autoadscripción.

Respecto a este tópico, la Suprema Corte de Justicia en la tesis de rubro: **“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN”**, ha fijado el criterio de que ante la ausencia

de previsiones específicas que regulen el modo en cómo debe manifestarse dicha conciencia, la condición de autoadscripción tiene que descansar en una consideración completa del caso, basada en **constancias y actuaciones**, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de ese colectivo.

En este sentido, si bien esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que la autoadscripción 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; por lo cual, a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar **una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos**, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigidas, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.

Bajo estas premisas, este Tribunal Constitucional considera que para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la Norma Suprema, que funda la

adscripción de la calidad de indígena, a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que además de la declaración respectiva se acredite **el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.**

De esa manera, lo constitucionalmente adecuado es que, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, de cuando menos **13 diputaciones al Congreso de la Unión**, por el principio de asignación de mayoría relativa que los partidos postulen, aunque desde luego como ya se dijo, ello con independencia de que en los restantes distritos puedan postular igualmente a candidatos indígenas, los partidos políticos acreditan **el vínculo del candidato con la comunidad del distrito por el que se postula.**

En efecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, **no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción**, sino que, al momento del registro, **será necesario que los partidos políticos acrediten** si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, **estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.**

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

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

Lo anterior a fin de garantizar que los ciudadanos en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidatos indígenas, garantizando que los electos representarán los

intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa³³.

Por último y en relación con este tema, cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, conforme a lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena.

Finalmente, resulta **infundado** el agravio por el cual se aduce que, con la emisión de las medidas administrativas impugnadas, se vulneró el derecho de consulta de los pueblos originarios, ello, porque la autoridad electoral, previo a la emisión del acuerdo controvertido, emitió los diversos INE/CG93/2016 e INE/CG59/2016, en los cuales se advierte la

³³ Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, al emitir la Sentencia C-169/01, determinó que debe garantizarse que quienes participen en las elecciones representen adecuadamente los intereses de las minorías objeto del beneficio, lo que se logra con el establecimiento de requisitos mínimos que deben de llenar todos los aspirantes que se postulan a título individual o como miembros de un partido o movimiento político. Visto en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm> consulta del ocho de diciembre de dos mil diecisiete.

interacción con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y que a la postre constituyeron el asidero objetivo del acuerdo en revisión, además de que dichas medidas, en modo alguno, afectan a tales comunidades, pues por el contrario, constituyen un beneficio a las mismas, al establecer una cuota mínima de candidaturas indígenas.

En efecto, el derecho de consulta previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas, tiene asidero en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y convencional en los preceptos 6 y 7 del Convenio No. 169 "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del 27 de junio de 1989.

En términos de dichas disposiciones, el mencionado derecho debe garantizarse por el Estado Mexicano de manera previa e informada a que, a través de medidas legislativas o administrativas puedan afectarse directamente a las comunidades indígenas en su libre autodeterminación, desarrollo sustentable, derecho a la propiedad, biodiversidad cultural, así como a su identidad, usos y costumbres.

Sobre el particular, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, documento en el que se integran y protegen principalmente, sus derechos colectivos, establece en los artículos 19 y 32, el deber estatal de celebrar consultas con los pueblos interesados "*antes*

de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten".

Así, previo a la adopción de una medida legislativa o administrativa que pueda llegar a afectar a la comunidad involucrada, el Estado tiene el deber de consultarles.

En ese contexto, a juicio de esta Sala Superior, los lineamientos que sobre el tema de indígenas adoptó el Instituto Nacional Electoral, no vulneran el derecho a consulta previa alegado por los disconformes, atento a que las acciones afirmativas respectivas tienen el propósito de lograr la participación real y activa de dichos sectores de la población en la vida democrática del país.

Para poner de manifiesto lo anterior, es oportuno revisar la acción afirmativa instaurada por el INE, a partir de una concepción gradual y progresiva, que permita maximizar el principio pro persona contenido artículo 1° de la Constitución Federal.

En efecto, como se ha explicado en la presente ejecutoria, las medidas establecidas a favor de las comunidades indígenas, constituyen instrumentos con base en los cuales se pretenden generar condiciones de inclusión, igualdad y desarrollo de los grupos desaventajados o vulnerables dentro de la sociedad; luego, es evidente que, en principio, toda acción afirmativa tiende a modificar positivamente y generar beneficios a los destinatarios.

Por lo cual, tratándose de ese tipo de medidas, el escrutinio para su control frente al derecho de consulta, debe hacerse, definiendo en primer lugar, cuál era la condición de desventaja en que el grupo se encontraba previo a la emisión de la medida y, en segundo término, si ésta, efectivamente, producirá una mejora a esas condiciones, o si por el contrario, su diseño genera una afectación.

En este sentido, es oportuno recordar que como lo ha definido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la **Jurisprudencia 1a./J. 85/2017**³⁴, el principio de progresividad ordena ampliar el alcance y protección de los derechos fundamentales en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Este principio encuentra un espectro bifronte en cuanto al tipo de exigencias que derivan del mismo, la cuales pueden clasificarse como positivas y negativas.

De esta forma, en sentido positivo, el principio de progresividad implica la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y, en sentido negativo, impone una prohibición de regresividad, esto es, queda vedado emitir actos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos fundamentales.

³⁴ El criterio invocado aparece publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, con la voz: **"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS"**.

En el caso, antes de las medidas que nos ocupan, implementadas por el Instituto Nacional Electoral en la materia, los pueblos y comunidades indígenas en el Estado mexicano, según se desprende de la propia motivación del acuerdo controvertido, durante la renovación del Congreso de la Unión en las elecciones 2006, 2009, 2012 y 2015, incluso, en aquellos distritos con más del 40% de población indígena, se encontraron subrepresentados, contando en el último proceso, solamente con 14 curules federales.

Con la finalidad de paliar la situación anterior, en el acuerdo controvertido, el Instituto Nacional Electoral estableció como obligación a cargo de los partidos políticos, que al menos en 12 distritos electorales, dichos institutos registren personas que se adscriben como indígenas, para las candidaturas de mayoría relativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, la postulación en un sólo proceso que, con la modificación determinada en esta ejecutoria, aumentará a 13 distritos, lo que asegura que 13 candidatos indígenas accederán indefectiblemente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo cual se traduce en un mandato de optimización al voto pasivo, esto es, nos encontramos ante una medida con un efecto positivo, que está en sintonía con el principio de progresividad de los derechos fundamentales consagrado en el artículo 1º constitucional.

En consecuencia, la medida instaurada, se erige como un instrumento con efecto positivo y progresista con el que se asegura que tales ciudadanos serán postulados en

cierto número de distritos catalogados por el Instituto Nacional Electoral como indígenas, a fin de que puedan contender efectivamente y en condiciones de igualdad frente a los ciudadanos que no cuentan con tal calidad.

En ese contexto, a juicio de esta Sala Superior, lo atinente a la definición de los 28 distritos considerados como indígenas, ya fue materia de una consulta realizada previamente a la aprobación del Acuerdo INE/CG059/2017, relativo a determinación de los distritos electorales, de forma que el tema no consultado es la obligación de postular candidatos indígenas en algunos de esos distritos.

Sin embargo, si se pondera el grado de vulneración que se causa a la esfera de derechos de los integrantes de las comunidades indígenas, se considera que, de revocarse el acuerdo impugnado por la falta de consulta a los pueblos indígenas, se generaría una vulneración mayor, ya que no podría aplicarse en el proceso electoral en curso la acción afirmativa a su favor.

Pero aún más, al exigirse a los partidos políticos que acrediten el vínculo entre la persona indígena que desea postularse y la pertenencia a una comunidad determinada, no es necesario realizar una consulta generalizada a todas las comunidades del país. Sin embargo, ello no excluye que los partidos políticos tomen en cuenta el parecer de las comunidades indígenas al momento de allegarse de los

elementos necesarios que permitan acreditar el vínculo entre el postulado y su comunidad.

Por tanto, no puede sostenerse la violación al derecho de consulta alegada, por lo que el agravio en esta parte resulte **infundado**.

XI. Violación al principio pro persona.

Síntesis de agravio.

Desde otra vertiente, el Partido del Trabajo expresa que los lineamientos aprobados por el INE son atentatorios de los principios de certeza y legalidad, toda vez que, al emitirlos, el INE no tomó en cuenta lo previsto en los artículos 1° y 133 de la Carta Fundamental, así como 2° y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Decisión de la Sala Superior.

Deviene inoperante el aserto de invalidez planteado por el Partido del Trabajo, toda vez que el mismo no reúne los requisitos mínimos de causa de pedir que permitan a esta Sala Superior darle respuesta, en los términos que pretende.

Ciertamente, el partido apelante señala que la responsable no cumplió con su obligación de emitir los lineamientos en términos de los artículos 1° y 133 de la Norma

Suprema, así como 2° y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo que era su obligación tutelar los derechos humanos ahí contenidos, sin embargo, tal afirmación resulta dogmática y genérica, en tanto se limita a señalar una presunta vulneración a los preceptos constitucionales y convencionales mencionados, sin expresar al menos, a guisa de causa de pedir, las causas eficientes por las que considera que se actualiza esa alteración.

En efecto, cuando se aduce violación a preceptos constitucionales y convencionales, no se puede alegar de manera genérica y dogmática su transgresión, cuenta habida que, como todo acto de autoridad, el acuerdo reclamado goza de presunción de constitucionalidad, tal y como lo ha establecido el Alto Tribunal en la **jurisprudencia 1a./J. 121/2005³⁵**, bajo la voz: **LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD**; por ende, corresponde al disconforme demostrar lo contrario, mediante la expresión de argumentos mínimos.

En este sentido, debe decirse que si bien conforme a la reforma al artículo 1° constitucional vigente, el sistema jurídico mexicano ha potencializado la irradiación de los derechos constitucionales y convencionales, ello no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto y favorablemente a los intereses del justiciable, sobre todo, si se considera que cuando se solicita al

³⁵ Criterio publicado en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 143.

tribunal realizar un ejercicio de control de constitucionalidad o convencionalidad, se requiere del cumplimiento de una carga mínima por parte del justiciable que haga evidente la violación que aduce, es decir, la cual debe reunir cuando menos, alguno de los requisitos siguientes:

- Pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable
- Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende
- Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental
- Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles

Así lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia, en la **tesis aislada CCCXXVII/2014³⁶**, con el rubro: "**PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.**"

Sobre este orden de premisas, cuando se aduzca la violación al principio pro persona o algún otro derecho fundamental de cuña constitucional o convencional, se debe

³⁶ Criterio visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 613.

cumplir con la carga de señalar cuál es el derecho o principio violentado, cuya maximización se pretende, así como indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental restringido y se deben precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

Consecuentemente, si el Partido del Trabajo se limita a invocar la violación a los preceptos constitucionales y convencionales aludidos, pero no cumple con los parámetros mínimos para la eficacia de esta solicitud, pues no identifica cuál es su concepto es el criterio interpretativo que debió prevalecer, deben considerarse como inoperantes tales motivos de disenso.

Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia 1a./J. 81/2002³⁷**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO”**.

En consecuencia, los agravios deben desestimarse por **inoperantes**.

9. Efectos

³⁷ La jurisprudencia invocada puede consultarse en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61.

Al haber resultado **fundados** los agravios vinculados con la insuficiencia de la autoadscripción indígena para ser postulado en alguno de los 28 Distritos establecidos por el Instituto Nacional Electoral, así como **parcialmente fundados** los atinentes al número de distritos en los que deben ser considerados ciudadanos indígenas para ser postulados por el principio de asignación de mayoría relativa para diputados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo procedente es **modificar** el acuerdo impugnado, **específicamente**, para los efectos siguientes:

- 1. En la etapa de registro de candidatos**, tratándose de los supuestos de la acción afirmativa del punto de acuerdo VIGÉSIMO, los partidos políticos adjunten a la solicitud respectiva, **las constancias o actuaciones con las que los ciudadanos acrediten el vínculo con la comunidad a la que pertenecen**, en los términos precisados en esta ejecutoria
- 2. Los partidos políticos postulen en los 13 distritos** mencionados en el considerando 10 de esta ejecutoria, **solamente a candidatos indígenas**, debiendo garantizar, además que, en el registro respectivo, no se postulen en más de 7 distritos, **a personas del mismo género**.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-RAP-730/2017, SUP-RAP-739/2017, SUP-RAP-741/2017, SUP-JDC-1049/2017, SUP-JDC-1050/2017, SUP-JDC-1051/2017, SUP-JDC-1063/2017, SUP-JDC-1067/2017, SUP-JDC-1086/2017, SUP-JDC-1090/2017, SUP-JDC-1091/2017, SUP-JDC-1092/2017, SUP-JDC-1093/2017, SUP-JDC-1094/2017, SUP-JDC-1095/2017, SUP-JDC-1099/2017, SUP-JDC-1110/2017, SUP-JDC-1114/2017 al diverso SUP-RAP-726/2017. Glótese copia certificada de los puntos resolutivos en cada uno de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se sobresee en los juicios ciudadanos **SUP-JDC-1049/2017, SUP-JDC-1050/2017, SUP-JDC-1051/2017, SUP-JDC-1063/2017, SUP-JDC-1067/2017 y SUP-JDC-1086/2017**, así como en el recurso de apelación **SUP-RAP-739/2017**.

TERCERO. En la materia de impugnación, se **modifica** el acuerdo reclamado, para los efectos precisados en el considerado noveno de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**SUP-RAP-726/2017
Y ACUMULADOS**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO