

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados y SUP-JDC-901/2022, se emiten los Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular y se da respuesta al escrito presentado el veinticinco de junio de dos mil veintidós en la Junta Distrital Ejecutiva 03 del Estado de Tlaxcala.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG830/2022.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS EXPEDIENTES SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS Y SUP-JDC-901/2022, SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA AUTOADSCRIPCIÓN CALIFICADA DE LAS PERSONAS QUE SE POSTULAN EN OBSERVANCIA A LA ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA PARA LAS CANDIDATURAS A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR Y SE DA RESPUESTA AL ESCRITO PRESENTADO EL VEINTICINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS EN LA JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA 03 DEL ESTADO DE TLAXCALA

GLOSARIO

Comunidades Indígenas	<p>Son aquellas que integran un pueblo indígena y forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Estas comunidades incluyen las conformadas por indígenas migrantes que habitan en territorios distintos de aquéllos de las que son originarias, y en los cuales establecen vínculos y prácticas culturales y sociales total o parcialmente propias de sus pueblos indígenas.</p>
CG/Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM/Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Consulta	Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Criterios aplicables	Criterios que para cada proceso electoral federal apruebe el Consejo General aplicables para el registro de candidaturas a cargos federales de elección popular
CPPP	Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
Dictamen	Dictamen técnico que emite la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia o improcedencia de las propuestas, sugerencias y observaciones recibidas durante la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular
DOF	Diario Oficial de la Federación
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
JDE	Juntas Distritales Ejecutivas

JLE	Juntas Locales Ejecutivas
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
Lineamientos	Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular
PEF	Proceso Electoral Federal
PPN	Partido (s) Político (s) Nacional (es)
Protocolo	Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular 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, jurídicas y políticas, o parte de ellas, entendiendo a quienes integran un pueblo indígena, no como necesariamente incluido en un territorio específico, sino a las personas que comparten dichas instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas en su ámbito personal
Pueblos Indígenas	
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTIGyND	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación

ANTECEDENTES

- I. **Acuerdo INE/CG508/2017.** El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el Acuerdo referido en el que estableció 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 y en el que se estableció por primera ocasión la acción afirmativa indígena en la postulación de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en doce distritos electorales federales.
- II. **Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados.** Del diez al veintiséis de noviembre, diversos partidos políticos y personas ciudadanas promovieron medios de impugnación a fin de controvertir el acuerdo INE/CG508/2017, precisado en el antecedente que precede. El catorce de diciembre siguiente, la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en la que entre otras cuestiones modificó el acto impugnado para incrementar a trece el número de distritos en que debían postularse candidaturas indígenas y determinó que para el registro de las mismas los partidos políticos debían adjuntar a la solicitud respectiva, las constancias o actuaciones con las que las personas acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen.
- III. **Acuerdo criterios y plazos relacionados con precampañas.** El treinta de septiembre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo del Consejo General, por el que se establecieron diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados al período de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, identificado con la clave INE/CG308/2020.
- IV. **Aprobación del Acuerdo INE/CG572/2020.** En sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo del Consejo General por el que se indicaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentarían los PPN y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el PEF 2020-2021. En este Acuerdo se estableció que los PPN y coaliciones debían postular a personas indígenas en, al menos, veintiún de los veintiocho distritos electorales con cuarenta por ciento o más de población indígena y a nueve personas indígenas distribuidas en las cinco circunscripciones del país.
- V. **Impugnación del Acuerdo INE/CG572/2020.** Inconformes con los criterios establecidos en el referido Acuerdo del Consejo General, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México y el entonces Encuentro Solidario, así como el ciudadano José Alfredo Chavarría Rivera, interpusieron medios de impugnación para controvertir tales criterios.

- VI. Recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados.** En fecha veintinueve de diciembre de dos mil veinte, la H. Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual modificó el Acuerdo INE/CG572/2020 a efecto de que este Consejo General determinara los veintiún distritos en los que deberían postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena y fijó lineamientos para que se establecieran las medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad sustantiva para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- VII. Aprobación del Acuerdo INE/CG18/2021.** En sesión celebrada el quince de enero de dos mil veintiuno, se aprobó el Acuerdo del Consejo General por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaron los PPN y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020.
- VIII. Impugnación del Acuerdo INE/CG18/2021.** Inconformes con el acuerdo citado en el antecedente inmediato, los partidos políticos Acción Nacional, del Trabajo, Verde Ecologista de México y el otrora Encuentro Solidario, así como los ciudadanos David Gerardo Herrera Herreras, Juan José Corrales Gómez y Óscar Hernández Santibáñez, interpusieron medios de impugnación para controvertirlo.
- IX. Recurso de apelación SUP-RAP-21/2021 y acumulados.** En fecha veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la H. Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-21/2021 y acumulados, mediante la cual ordenó modificar el acuerdo impugnado a efectos de diseñar e implementar medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021 y dar la posibilidad de que cada persona registrada por una candidatura, pudiera solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participaba. En dicha sentencia además se ordenó a este Instituto llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021, y verificar si las acciones implementadas están logrando sus objetivos e informar de esto al Congreso de la Unión, a fin de que determine las acciones afirmativas que puedan incluirse en la legislación, a efecto de implementar las que efectivamente estén aminorando los problemas sociales que generan la exclusión y discriminación hacia grupos en situación de desventaja.
- X. Acuerdo INE/CG160/2021.** El cuatro de marzo de dos mil veintiuno en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados se modificaron los criterios previamente aprobados, en los cuales se puntualizaron diversas acciones afirmativas para personas en situación de vulnerabilidad tales como indígenas, personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero; es de resaltar que, dichas acciones afirmativas tuvieron por objeto lograr una auténtica representación social en la Cámara de Diputados. Además, el Consejo General consideró necesario que, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 70 del Reglamento Interior del Instituto, la UTIGyND llevara a cabo el estudio mandatado, y determinó que el mismo debería presentarse a dicho órgano máximo de dirección dentro de los dieciocho meses siguientes a la conclusión del PEF 2020-2021.
- XI. Sentencias del TEPJF sobre acción afirmativa indígena.** Entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF dictó diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. Las sentencias respectivas se detallan en el cuadro siguiente:

No.	Expediente	Fecha
1	SX-JDC-568/2021	16 de abril de 2021
2	SX-JDC-579/2021	23 de abril de 2021
3	SX-JDC-601/2021	23 de abril de 2021
4	SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 y SX-JDC-600/2021 acumulados	23 de abril de 2021
5	SX-JDC-602/2021	23 de abril de 2021

No.	Expediente	Fecha
6	SX-JDC-633/2021 y acumulado	30 de abril de 2021
7	SUP-JDC-614/2021 y acumulados	12 de mayo de 2021
8	SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 acumulados	12 de mayo de 2021
9	SUP-JDC-771/2021	26 de mayo de 2021

- XII. Aprobación del Acuerdo INE/CG1443/2021.** El veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, en sesión extraordinaria, se emitió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024”*.
- XIII. Impugnaciones del Acuerdo INE/CG1443/2021.** El veinticuatro, veinticinco, veintiséis y veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, diversos PPN y ciudadanía impugnaron el Acuerdo citado en el antecedente inmediato anterior.
- XIV. Sentencia del TEPJF que ordena expedir los Lineamientos sobre autoadscripción calificada.** En fecha veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la cual respecto del Acuerdo INE/CG1443/2021, en la porción que fue materia de impugnación, revocó las constancias de asignación correspondiente al número de lista 7 de la cuarta circunscripción plurinominal, expedida por este Consejo General, el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, al PAN a favor de Óscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar, propietario y suplente, respectivamente; y ordenó a este Consejo General, en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la referida sentencia, emitir los lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla. La sentencia fue notificada al INE el treinta de agosto de dos mil veintiuno.
- XV. Convenio de colaboración INE-COLMEX.** Respecto al estudio referido en el antecedente **IX**, el INE y El Colegio de México A.C. (COLMEX) celebraron un convenio específico de colaboración, identificado como INE/DJ/124/2021 signado el trece de octubre de dos mil veintiuno, para la elaboración del estudio señalado, el cual desarrolla una metodología que evalúa las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021, enfocadas en cinco grupos en situación de discriminación: personas indígenas, personas con discapacidad, personas afromexicanas, personas de la diversidad sexual; así como personas migrantes y residentes en el extranjero.
- XVI. Solicitud de prórroga.** El veinticinco de febrero de dos mil veintidós, el Secretario de este Consejo General solicitó a la Sala Superior del TEPJF una prórroga para dar debido cumplimiento a lo ordenado en la sentencia citada en el antecedente **XIV**.
- XVII. Incidente de prórroga para cumplimiento de Sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados.** El cinco de marzo de dos mil veintidós, la Sala Superior del TEPJF aprobó conceder al INE la prórroga solicitada toda vez que los referidos lineamientos deben contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares internacionales en la materia y lograr la mayor eficacia de la referida acción afirmativa. En dicha sentencia otorgó un plazo de seis meses contado a partir del día siguiente a la legal notificación de la sentencia, lo cual ocurrió el seis de marzo de dos mil veintidós.
- XVIII. Aprobación del Acuerdo INE/CG347/2022.** En sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, el Consejo General emitió el Acuerdo por el que se aprobó la realización de la Consulta y se ordenó a la DEPPP proponer, en coordinación con el INPI, el cuestionario y la convocatoria a dicha consulta, publicado en el DOF el dos de junio de dos mil veintidós.
- XIX. Coordinación con el INPI.** El veintitrés de mayo de dos mil veintidós se remitió vía correo electrónico la propuesta de convocatoria y cuestionario elaborada por la DEPPP para opinión técnica del INPI. En fecha veinticinco de mayo de dos mil veintidós, el INE sostuvo reunión con el INPI, en la cual se discutieron tanto la convocatoria como el cuestionario a dicha consulta para integrar la propuesta a presentar a la CPPP.

- XX. Aprobación del Acuerdo INE/CG388/2022.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Consejo General sancionó el Acuerdo identificado con la clave INE/CG388/2022, por el que se aprobó la Convocatoria, su extracto y el Cuestionario para la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, así como la correspondiente Convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación como observadores de la Consulta.
- XXI. Impugnaciones en contra de los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022.** El dieciséis de junio de dos mil veintidós, una persona que se autoadscribe como integrante del pueblo afroamericano de la comunidad Cuajinicuilapa, Guerrero, promovió un juicio de la ciudadanía con el fin de controvertir los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022.
- Asimismo, el veinte de junio de dos mil veintidós, diversas personas ciudadanas que se autoadscriben como indígenas y pertenecientes a diversas comunidades y pueblos originarios de Morelos promovieron un juicio de la ciudadanía para impugnar el Acuerdo INE/CG388/2022.
- Finalmente, el diez de agosto de dos mil veintidós diversas personas ciudadanas que se autoadscriben como pertenecientes a diferentes comunidades indígenas y equiparables de Tlaxcala, ostentándose también con el cargo de Presidencia de comunidad, promovieron un juicio de la ciudadanía para impugnar, entre otros aspectos, los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022.
- XXII. Oficio enviado por el INPI.** Mediante oficio núm. DG/2022/OF/511 de fecha diecinueve de julio de dos mil veintidós, dirigido a las y los integrantes de este Consejo, el Director General del INPI solicitó “revisar de manera urgente el proceso de consulta en curso y cumplir responsablemente con las normas relacionadas con la consulta indígena en la legislación nacional e internacional”.
- XXIII. Sentencia SUP-JDC-556/2022 y SUP-JDC-557/2022 del TEPJF.** El veinte de julio de dos mil veintidós la Sala Superior del TEPJF resolvió las dos primeras impugnaciones señaladas en el antecedente XIX, confirmando los acuerdos impugnados y vinculando a esta autoridad a publicar en el micrositio *web* creado para tal fin, las distintas propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos formulados por los pueblos y las comunidades indígenas durante la etapa consultiva.
- XXIV. Envío de documentos a la UTIGyND** Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2787/2022, de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintidós, la DEPPP remitió a la UTIGyND, el Anteproyecto del presente Acuerdo el Dictamen y los Lineamientos a fin de que estuviera en aptitud de realizar las observaciones que considerara pertinentes.
- XXV. Recepción de observaciones de la UTIGyND.** El veintinueve de agosto de dos mil veintidós, mediante oficio INE/UTIGyND/355/2022 la UTIGyND remitió las observaciones al Anteproyecto del presente Acuerdo, así como a los Lineamientos.
- XXVI. Envío de documentos al INPI.** Mediante correo electrónico de fecha treinta de agosto de dos mil veintidós, la DEPPP remitió al INPI, el Anteproyecto del presente Acuerdo y los Lineamientos a fin de que estuviera en aptitud de realizar las observaciones que considerara pertinentes.
- XXVII. Recepción de observaciones del INPI.** El treinta de agosto de dos mil veintidós, mediante oficio CGDI/2022/OF/1450, el INPI manifestó no tener observaciones al Anteproyecto del presente Acuerdo, y remitió las relativas a los Lineamientos.
- XXVIII. Sentencia SUP-JDC-901/2022 del TEPJF.** El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós la Sala Superior del TEPJF resolvió la última impugnación referida en el antecedente XXI, confirmando los acuerdos impugnados, pero estimó pertinente remitir la demanda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente sobre las supuestas omisiones de dar respuesta a los escritos de la parte actora relacionados con las consultas sobre autoadscripción calificada y redistribución electoral.
- XXIX. Remisión del proyecto a las personas electas representantes de las personas indígenas participantes en la Consulta.** En cumplimiento a lo establecido en el Protocolo, el cinco de septiembre de dos mil veintidós, fecha en que se convocó a sesión extraordinaria urgente de la CPPP, se hicieron del conocimiento de las personas electas representantes de las personas indígenas participantes en las reuniones consultivas, los documentos resultado de la valoración y análisis, a saber, Dictamen, anteproyecto de acuerdo y Lineamientos.
- XXX. Envío de observaciones y/o propuestas de las representaciones de las personas indígenas participantes en la Consulta.** Entre el cinco y nueve de septiembre de dos mil veintidós se recibieron vía correo electrónico las observaciones y/o propuestas de las representaciones electas en las reuniones consultivas de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Ciudad

de México, Durango, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas sobre los documentos resultado de la valoración y análisis, a saber, Dictamen, anteproyecto de Acuerdo y Lineamientos.

- XXXI. Sesión de la CPPP.** En sesión celebrada el seis de septiembre de dos mil veintidós, la CPPP conoció el Dictamen y el proyecto del presente Acuerdo para someterlo a consideración del Consejo General. No obstante, a fin de que los PPN contaran con un plazo más factible para emitir sus observaciones, la CPPP determinó un receso para continuar la sesión referida el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.
- XXXII. Convenio INE-IIJ.** El catorce de septiembre de dos mil veintidós el INE firmó convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), identificado como INE/DJ180/2022 con la finalidad de que el IIJ, de conformidad con el numeral V del Protocolo, actuara como Órgano garante en la Consulta y emitiera una *“Opinión sobre la legalidad de la Consulta previa, libre e informada de las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”*.
- XXXIII. Nuevo receso de la sesión de la CPPP.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintidós se aprobó un nuevo receso de la sesión de la CPPP, derivado de la importancia y diversidad del debate que ha generado el tema en cuestión así como para otorgar mayor tiempo a las personas que integran la Comisión, y a las demás Consejeras y Consejeros integrantes del Consejo General para analizar y pronunciarse al respecto.
- XXXIV. Entrega de Opinión del Órgano Garante.** El once de octubre de dos mil veintidós por oficio IIJU/UPRI/176/2022, remitido vía electrónica, el Instituto de Investigaciones Jurídicas realizó la entrega formal y final de la *“Opinión sobre la legalidad de la Consulta previa, libre e informada de las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”* con las observaciones realizadas por parte de la DEPPP ya atendidas.
- XXXV. Estudio del COLMEX.** El diecisiete de octubre de dos mil veintidós el COLMEX entregó al INE el *“Estudio Especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021”* con las observaciones realizadas por la UTIGyND ya subsanadas.
- XXXVI. Continuación de la sesión de la CPPP.** El veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós la CPPP conoció el Dictamen y el presente proyecto de Acuerdo para someterlo a consideración del Consejo General.

CONSIDERACIONES

De las atribuciones del INE

1. De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM; 29, párrafo 1 y 31, párrafo 1, de la LGIPE, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Como autoridad en la materia electoral, el INE es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño y el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.
2. El artículo 30, párrafo 1, inciso h), de la LGIPE, establece como uno de los fines del Instituto, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.
3. El artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE dispone que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto y que el desempeño de sus atribuciones se realice con perspectiva de género.
4. El artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE determina como atribución del Consejo General:
“Vigilar que las actividades de los Partidos Políticos Nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como los lineamientos que emita el Consejo General para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos”.

5. El artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LIGPE establece como atribución del Consejo General, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones conferidas en dicho artículo y las demás señaladas en la referida Ley o en otra legislación aplicable.

De los fines de los Partidos Políticos Nacionales

6. El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la CPEUM, en relación con el artículo 3, párrafo 1, de la LGPP, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público, que 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; que en la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género; 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 la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.
7. El artículo 23, párrafo 1, inciso e), de la LGPP, en relación con el artículo 232, párrafo 1, de la LIGPE otorgan el derecho a los PPN para postular candidaturas a cargos de elección popular y solicitar su registro.

Del principio de igualdad y no discriminación

8. El artículo 1º de la CPEUM establece que, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia CPEUM señala.

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, además que, todas las autoridades, 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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Finalmente, el artículo en cita señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es así que, la diversidad de la población que compone la nación mexicana se ve protegida desde el ámbito constitucional, motivo por el cual tanto las autoridades como los entes públicos del Estado mexicano tienen el deber de adoptar las medidas tendentes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna.

El principio de igualdad incluido en los artículos 1º y 4º de la CPEUM contiene dos cláusulas, a saber: aquella que prohíbe los tratos arbitrarios y la que prohíbe la discriminación. Ambas cláusulas son abiertas, pues no se limitan a un listado específico de categorías de protección, sino que garantizan la igualdad sin distinción por cualquiera de las condiciones de la diversidad humana y prohíben la discriminación por cualquier motivo más allá de los literalmente enumerados. También son autónomas, porque no restringen el ejercicio a la amenaza de algún otro derecho establecido en la propia Constitución, sino que la igualdad está garantizada por sí misma.

Es importante resaltar que el principio de igualdad va más allá de la igualdad ante la ley, ya que se debe asegurar la igualdad sustantiva, esto es, la igualdad de trato para las personas en el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales, reconociendo las diferencias existentes de una manera que no discrimine, ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º fracción V de la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres.

La cláusula de no discriminación es explícita y protectora en tanto que describe diversas conductas que tengan por objeto o resultado impedir o restringir los derechos humanos de las personas y/o atentar contra la dignidad humana, ya sea porque se realizan distinciones irracionales e injustificadas, se nieguen los derechos o se les excluya.

Esta especificidad de conductas se encuentra expresada en instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Recomendación General 39 sobre las Mujeres y Niñas Indígenas; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta.

Es fundamental que el principio de igualdad y no discriminación se interprete y aplique en términos de igualdad estructural o de no sometimiento, porque sin este enfoque se deja al lado la autonomía de las personas y se corre el riesgo de que no se contribuya al combate y erradicación de la brecha de desigualdad.

En observancia al principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos políticos y electorales, por su parte, los PPN, en su calidad de entes de interés público, cuyo fin es 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 la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como esta autoridad electoral, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electorales, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que se consideran de atención prioritaria, para quienes el parámetro de regularidad constitucional obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votadas y votados.

En el mismo orden de ideas, se suma la violencia política contra las mujeres en razón de género, misma que fue incorporada a la legislación mexicana mediante decreto publicado el trece de abril de dos mil veinte, en el que se establecieron, entre otras cuestiones, las conductas que pueden configurarla, entre otras, aquellas relativas a incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres; las que restringen o anulan el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizan sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles, en razón de género; y las que refieren el ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades.

9. El artículo 133 de la CPEUM advierte que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; por lo tanto, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

10. Entre los instrumentos internacionales de los derechos humanos aplicables debe resaltarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de los Derechos Humanos, los cuales establecen en sus artículos 25 y 23, respectivamente, que todas las personas ciudadanas gozarán, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el segundo inciso del artículo citado de la Convención Americana de los Derechos Humanos, indica que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El artículo 1, párrafo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entiende por "discriminación racial" a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El párrafo 4, del artículo 1 del mismo ordenamiento señala que:

“las medidas especiales 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”.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), la referida Convención Internacional señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar en los términos de la misma, se encuentran los derechos políticos, en particular el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-18/13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana. Si bien dicha opinión consultiva se refiere a la condición jurídica y derechos de las personas migrantes en situación irregular, al tratarse de un grupo que, al igual que los pueblos y comunidades indígenas, ha sido históricamente discriminado, se considera aplicable al caso en el sentido de que corresponde al Estado mexicano adoptar las medidas especiales para revertir la situación de discriminación en que se encuentran, asegurar su progreso y garantizar el disfrute de sus derechos humanos.

Además de que se considera aplicable a este caso dado que es una opinión que deriva de una consulta realizada por el Estado Mexicano y, por otro, que en ella se establece el derecho a la igualdad y no discriminación como una norma de *ius cogens*, es decir, como una norma imperativa del derecho internacional. A saber, entre las consideraciones señaladas por la Corte se encuentran las siguientes:

El principio de igualdad ante la ley se aplica al goce de derechos civiles, políticos, económicos y sociales sin distinción alguna.

El deber de respeto y garantía de los derechos humanos es una obligación cuya fuente es el derecho internacional, por lo que ninguna normativa interna puede ser opuesta para pretender justificar el incumplimiento de dicha obligación, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esta obligación genérica es exigible respecto de todos los derechos humanos.

Habida cuenta del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el principio de no discriminación y el derecho a la protección igualitaria y efectiva de la ley deben ser considerados como normas de *ius cogens*. Se trata de normas de derecho internacional imperativo que integran un orden público internacional, al cual no pueden oponerse válidamente al resto de las normas del derecho internacional, y menos las normas domésticas de los Estados. Las normas de *ius cogens* se encuentran en una posición jerárquica superior a la del resto de las normas jurídicas, de manera que la validez de estas últimas depende de la conformidad con aquéllas.

11. La LFPED, conforme a su artículo 1, párrafo 1, tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Asimismo, conforme al párrafo 2, fracción VIII del artículo 1 referido de la LFPED, el INE en tanto organismo constitucional autónomo ejerce las atribuciones de un poder público federal, y tiene la obligación, como lo establece el artículo 3, párrafo 1 de la misma ley, de adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 1, fracción III de la LFPED establece como discriminación, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el **origen étnico** o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las

opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

El artículo 9, párrafo 1, fracción IX de la LFPED considera como discriminación el negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

De los Pueblos y Comunidades Indígenas

12. La CPEUM reconoce en su artículo 2, párrafo primero, que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente 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.

Dicho artículo reconoce, entre los criterios para identificar a quiénes les aplican las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, la conciencia de su identidad indígena.

Así también establece en su párrafo tercero que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Asimismo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 1, inciso b) señala que son considerados pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 9 señala que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo. Asimismo, el artículo 13 de la referida Declaración, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.

De igual manera, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el segundo párrafo de su artículo I menciona que la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica dicha Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.

Una democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva.¹

La pluriculturalidad reconocida en el artículo 2 de la CPEUM 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.²

Asimismo, 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 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.³

¹ Iguanzo Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011, pág. 3.

² Al respecto se puede ver, por ejemplo, Pedroza Susana, *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, págs. 45-53.

³ Herrán, Eric. "Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de políticas públicas". Documento de trabajo E-11-2016, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) 2006, pp. 75.

13. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 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”.⁴

El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.⁵

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2018) observa con preocupación “la discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales”; por lo que exhorta al Estado parte a que “adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias de *iure* y de *facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales.”⁶

Por su parte, el Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, resolvió entre otras consideraciones, alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política y condenar la violencia política.⁷

14. En ese sentido, para lograr que se garanticen plenamente los derechos político- electorales de las mujeres, es necesario analizar su participación al interior de las comunidades desde una perspectiva de género, que ha servido para contribuir en la generación de una nueva forma de creación del conocimiento, una en la que se abandone la necesidad de pensarlo todo en términos del sujeto aparentemente neutral, pero pensado desde el imaginario del hombre blanco, heterosexual, propietario cristiano y educado; y, en cambio, se opte por una visión que abarque todas las realidades . De forma tal que se constituye como una herramienta para la transformación y deconstrucción, a partir de la cual se desmontan contenidos y se les vuelve a dotar de significado, colocándolos en un orden distinto al tradicionalmente existente y así, su aportación más relevante consiste en develar, por lo menos, la otra mitad de la realidad y, con ello, modificar la ya conocida permitiendo que la mirada sobre un fenómeno logre: (i) visibilizar a las mujeres, sus actividades, sus vidas, sus necesidades específicas y la forma en que contribuyen a la creación de la realidad social; y (ii) mostrar cómo y por qué cada fenómeno concreto está atravesado por las relaciones de poder y desigualdad entre los géneros, características de los sistemas patriarcales y androcraicos.
15. Así, dada la materia de los Lineamientos que se aprueban a través del presente Acuerdo, resulta indispensable que esta autoridad, atendiendo a su fin de realizar todas sus actividades con perspectiva de género establecido en el artículo 30, numeral 2 de la LGIPE, analice las situaciones que enfrentan las mujeres indígenas al interior de sus comunidades. Adicionalmente, es necesario señalar que la Sala Superior, en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-6/2016, estableció que en los actos que se lleven a cabo de acuerdo con los sistemas normativos internos, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, estos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados Partes e conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales para México. 80º período de sesiones, 2012, párr. 16

⁵ Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018. párr. 17, párr. 18.

⁶ Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018. párr. 33 b), párr. 34 b).

⁷ Recomendación del *Compromiso de Santiago*, enero 2020. párr. 12.

En este tenor, vale la pena retomar lo señalado en la tesis XXXI/2015 de la Sala Superior:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- De la interpretación de los artículos 2º, 16, 41 párrafo segundo, Base I, 30, 34, 35 fracción I, 36 fracción III, 115 primer párrafo, fracción I, 116 segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV, incisos a) y b); así como 122, párrafos cuarto y sexto, apartado C, base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 5 y 8 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas; y 255, párrafos 2, 4, 5 y 6, del Código de Procedimientos e Instituciones Electorales del Estado de Oaxaca, se advierte que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, así como que los sistemas normativos indígenas deben observar el principio de universalidad del sufragio y el de participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones. En este sentido, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en la vida política de su comunidad implica necesariamente que tengan la oportunidad de participar activamente en la toma de decisiones, permitiéndoles integrar a las autoridades, así como discutir, presentar propuestas, proponer candidaturas, entre otras cuestiones; por lo que reducir su papel simplemente a aceptar o validar las determinaciones adoptadas con antelación por un grupo, implica una práctica discriminatoria prohibida por el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, la doctrina señala que la desigualdad se encuentra mucho más acentuada en el espacio del trabajo doméstico, que en algunos países se entremezcla con otros criterios discriminatorios como la clase o la etnia donde el trabajo es realizado por mujeres pobres indígenas o afrodescendientes, en condiciones precarias o con un trato más de servidumbre que de relación laboral formal. Esto no es una cuestión menor ya que la ocupación, el nivel de ingreso y el estado civil de las mujeres latinoamericanas está correlacionado con el nivel de participación política femenina.

Como se evidencia en casos como el de Eufrosina Cruz, mujer de origen zapoteco, luchadora imparable y activista social a quien en Santa María Quiegolani, Oaxaca, no sólo le impidieron competir por la presidencia municipal, sino que la expulsaron de su pueblo; de acuerdo con ella en la mayoría de los municipios de Oaxaca las mujeres no tienen derechos, pues si bien la Constitución garantiza la igualdad, los usos y costumbres no la contemplan.

En este caso, los ciudadanos Presidente Municipal, Síndico Municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Obras Propietario y Regidor Suplente, respectivamente, del H. Ayuntamiento de Santa María Quiegolani, Yautepec, Oaxaca, se reunieron de manera extraordinaria y acordaron desconocerla como ciudadana y vecina de tal comunidad.

En el caso de la Presidenta Municipal Rosa Pérez Pérez en el Municipio de Chenalhó en Chiapas. Los argumentos de sus detractores eran que las prácticas indígenas les permitían elegir, revocar y sustituir un mandato local y que, de acuerdo con sus tradiciones, una mujer no podía gobernarlos. Esto no es una cuestión menor dado que en algunas comunidades se cree que el voto es colectivo o familiar, pues con un miembro de la familia que efectúe los cargos que se requieren (topil, campanero, mayordomo, entre otros) la familia está representada y es al hombre como jefe de familia al que le corresponde acudir a las asambleas, votar y ocupar el cargo público en representación de toda la familia.

16. De acuerdo con Roselia Bustillo Marín y Enrique Inti García Sánchez, en las comunidades indígenas el ejercicio de los derechos políticos está supeditado a un sistema cívico-religioso de cargos o de escalafón, construido desde una visión patriarcal, en la que las mujeres tienen escasas probabilidades de participar desde el cargo más bajo hasta llegar a presidentas de su comunidad o pueblo. En el acceso a los cargos, son los hombres —como titulares de la tierra y jefes de familia— los que participan, asisten, votan y toman las decisiones en las asambleas, así como quienes ocupan los cargos comunitarios. Las mujeres que tienen familia bajo su responsabilidad (viudas, madres solteras) pueden asistir a asambleas y asumir cargos representando a sus dependientes. Por otro lado, escriben, la participación en el trabajo comunitario, la contribución para las festividades, la disponibilidad para el desempeño de cargos y el financiamiento de las mayordomías son requerimientos obligatorios para elegir o ser electo autoridad local. Al decir que las mujeres “no están

obligadas” a desempeñar cargos, se justifica su estatus incompleto de ciudadanía. Una democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva.

De forma tal que, en el sistema político de las comunidades, las actividades femeninas muestran que las mujeres realmente participan en los cargos y funciones organizacionales del pueblo. Sin embargo, la mayoría consiste en actividades sociales generalmente otorgadas a las mujeres no sólo en la comunidad indígena, sino en cualquier sociedad. Así, aunque existe, su participación en cargos políticos es aún escasa.

También se ha evidenciado que las mujeres indígenas en general han quedado excluidas de la posibilidad de asumir cargos públicos de autoridad dentro de la estructura política de la comunidad, al no concedérseles el rango de comuneras (ser pobladoras sin derecho directo a la tierra, a la participación, a la representación y a los recursos colectivos) y al adquirir su estatus comunitario en calidad de esposas, madres o hijas de un comunero y, por ende, conformar un factor más de reconocimiento y una condición para el ejercicio ciudadano de los varones. Esta competencia entre géneros por los espacios y recursos del poder, junto con la construcción cultural de género que en muchas sociedades indígenas excluye la participación femenina en la toma de decisiones públicas, constituye también el fundamento para la exclusión de las mujeres del ejercicio de cargos públicos de autoridad en la estructura comunitaria.

17. Las situaciones anteriormente expuestas, evidencian el contexto de discriminación, desigualdad y violencia en razón de género histórica que viven las mujeres al interior de sus comunidades derivado de que las estructuras suelen estar construidas desde una visión androcéntrica, por y para los hombres. Dado lo expuesto en los considerandos previos, este Consejo General, en cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres, considera pertinente y necesario establecer que, de forma adicional a la expedición de constancias u otros documentos probatorios, una de las formas en que las personas indígenas podrán acreditar el vínculo con la comunidad y pueblo indígena al que pertenecen será a través de testigos. Esta medida permitirá garantizar los derechos político-electorales de aquellas mujeres que han sido excluidas de la participación política al interior de sus comunidades y, por lo tanto, se les niega la emisión de la constancia de adscripción calificada.

De las acciones afirmativas.

18. En términos del artículo 15 Bis de la LFPED, cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.

El artículo 15 Séptimus de la LFPED señala que las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la propia ley.

El artículo 15 Octavus, párrafo 1 de la LFPED dispone que las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

El párrafo 2 de la misma disposición legal menciona que las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los **pueblos indígenas**, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

El artículo 15 Novenus de la LFPED señala que las instancias públicas que adopten medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, deben reportarlas periódicamente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para su registro y monitoreo, el cual determinará la información a recabar y la forma de hacerlo en los términos que se establecen en su Estatuto Orgánico.

En relación con las acciones afirmativas, el TEPJF emitió las Jurisprudencias 30/2014, 43/2014, y 11/2015 bajo los rubros y contenidos siguientes:

ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos *Castañeda Gutman vs. México*; y *De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*; se advierte **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 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 determinado.

ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.- 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, se concluye 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. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

“ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. - De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas son: 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. 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.”

Como se aprecia, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos en situación de discriminación o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de *facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover la igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos, es decir, la exigencia de que todos los hombres y mujeres sin distinción gocen de los mismos derechos universales.

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, y que derive de una situación de desigualdad es acorde con el principio *pro persona* previsto en el artículo 1 de la CPEUM.

En este sentido, las acciones afirmativas en materia político-electoral se conciben como una herramienta correctiva y progresiva, encaminada por un lado a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular y, por otro lado, a propiciar una mayor participación de ciertos sectores de la sociedad en la toma de decisiones políticas en el país.

Así, este Consejo General, en el Acuerdo INE/CG308/2020 por el que se establecieron diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el período de precampañas para el PEF 2020-2021, determinó que los partidos políticos, en sus procesos de selección interna de candidaturas, debían privilegiar la perspectiva de género, y también la interseccional, es decir, debían tomar medidas tendientes a derribar los obstáculos *de iure* y *de facto* que generaren discriminación y perjuicio de las personas y particularmente de los grupos en situación de discriminación.

Asimismo, en el artículo 2, fracción IX de los Lineamientos para que los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, los Partidos Políticos Locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, se estableció que por Interseccionalidad se entiende:

“Perspectiva que se centra en las desigualdades sociales y analiza el sistema de estructuras de opresión y discriminación múltiples y simultáneas, que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas por la intersección de más de una forma de discriminación. Esta perspectiva ofrece un modelo de análisis que permite comprender cómo determinadas personas son discriminadas por múltiples razones y, por consiguiente, el acceso y ejercicio de sus derechos se ve restringido en más de una forma. Contribuye a diseccionar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres”.

En la misma tesitura, se considera lo establecido en el artículo 5, fracción XIII de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que define la interseccionalidad como una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades creando múltiples ejes de diferencias que se intersectan en contextos históricos específicos, mismos que contribuyen a experiencias específicas de opresión y privilegio e influyen sobre el acceso de las mujeres y las niñas a derechos y oportunidades.

En ese sentido y conforme a dicha perspectiva interseccional, desde el Acuerdo INE/CG572/2020, se estableció que en la postulación de candidaturas a diputaciones federales, los partidos políticos debían adoptar las medidas necesarias o las acciones afirmativas correspondientes, a efecto de integrar a personas pertenecientes a esos grupos en situación de discriminación o de atención prioritaria, pues con esa manera de proceder se avanzaría en la materialización real y efectiva del ejercicio de sus derechos en armonía con lo dispuesto en los documentos rectores de la vida interna de los partidos políticos, en observancia al principio de igualdad sustantiva.

De la Acción Afirmativa Indígena

19. En relación con la acción afirmativa para personas indígenas, la Sala Superior del TEPJF aprobó la tesis relevante XXIV/2018 bajo el rubro y contenido siguiente:

“ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.-De la interpretación progresiva, teleológica y sistemática de los artículos 1°, 2° y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y al resolver el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte

que las acciones afirmativas, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. En ese sentido, las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.

Sexta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-726/2017 y acumulados.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—14 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Rolando Villafuerte Castellanos y Josué Ambriz Nolasco. **La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de agosto de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.**

Para el PEF 2017-2018, este Consejo General por primera vez propuso que los PPN postularan a personas que se auto reconocieran como indígenas en doce (12) de los veintiocho (28) Distritos Federales que contaban con 40% o más de población indígena.

Sin embargo, la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-726/2017 y acumulados, perfeccionó la medida al ampliar, a trece (13) los distritos electorales en los que se debería implementar la acción afirmativa indígena fijando como base que la población indígena resultara mayor al 60%, siendo el caso que, los PPN tuvieron que postular fórmulas de candidaturas integradas por personas pertenecientes a comunidades indígenas, en los siguientes distritos electorales:

No.	Entidad Federativa	Distrito Electoral Federal Uninominal	% de Población Indígena
1	Chiapas	1	74.19%
2	Chiapas	2	75.31%
3	Chiapas	3	84.24%
4	Chiapas	5	73.68%
5	Chiapas	11	61.13%
6	Guerrero	5	75.41%
7	Hidalgo	1	72.34%
8	Oaxaca	2	63.81%
9	Oaxaca	4	60.42%
10	San Luis Potosí	7	72.57%
11	Veracruz	2	70.7%
12	Yucatán	1	79.04%
13	Yucatán	5	83.72%

Dicha medida implementada permitió asegurar que, como piso mínimo, trece (13) personas de origen indígena accedieran por primera vez a diputaciones federales, de las cuales diez (10) fueron hombres y sólo tres (3) mujeres indígenas.

No obstante, dado que los resultados anteriores evidenciaban que aún con la acción afirmativa implementada en el PEF 2017-2018, no se había podido revertir esta tendencia ni garantizar la representatividad de las comunidades indígenas, particularmente de las mujeres, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sede de la representación nacional, esta autoridad consideró necesario realizar acciones complementarias para lograr ese objetivo.

Es por lo anterior, que este para el PEF 2021-2022, el Consejo General mediante Acuerdo INE/CG572/2020, consideró indispensable incrementar de trece a veintiuno el número de distritos en que los PPN o coaliciones debían postular personas que acreditaran la adscripción como indígenas de los veintiocho distritos con 40% o más de población indígena, debiendo postular al menos once mujeres.

Asimismo, aprobó que los PPN debían postular en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional nueve personas indígenas en proporción a la población indígena y el número de distritos electorales indígenas de cada una de ellas a fin de propiciar su mayor participación y representación política, de las cuales al menos una fórmula debía ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

No obstante, dicho acuerdo fue impugnado, por lo que, el treinta y uno de diciembre dos mil veinte, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual modificó el acto impugnado, a efecto de que, entre otros asuntos, el Consejo General determinara los veintiún distritos en los que los PPN y coaliciones debían postular candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena.

En acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, el quince de enero de dos mil veintiuno, se aprobó el Acuerdo INE/CG18/2021 por el que se determinaron los veintiún distritos en que los PPN y las coaliciones debían postular personas indígenas, los cuales fueron los siguientes:

#	Nombre entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
1	Chiapas	3	84.24
2	Yucatán	5	83.72
3	Yucatán	1	79.04
4	Guerrero	5	75.41
5	Chiapas	2	75.31
6	Chiapas	1	74.19
7	Chiapas	5	73.68
8	San Luis Potosí	7	72.57
9	Hidalgo	1	72.34
10	Veracruz	2	70.7
11	Oaxaca	2	63.81
12	Chiapas	11	61.13
13	Oaxaca	4	60.42
14	Oaxaca	6	59.98
15	Oaxaca	7	58.12
16	Veracruz	18	51.9
17	Guerrero	6	51.53
18	Puebla	2	50.66
19	Yucatán	2	47.3
20	Puebla	4	46.8
21	Oaxaca	9	44.85

Aunado a lo anterior, se enfatizó que los 21 distritos señalados constituirían un piso mínimo quedando los partidos políticos o coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, de ser el caso, pudieran postular más candidaturas indígenas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a la representación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios y comunidades indígenas.

En relación con lo expuesto, mediante Acuerdo INE/CG160/2021, este Consejo General estableció que toda vez que conforme a lo establecido en el artículo 59 de la CPEUM las y los diputados podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos, en el caso de las personas que fueron electas como diputadas o diputados en alguno de los 8 distritos indígenas en que en el PEF 2017-2018 no fue obligatorio postular personas de esa adscripción, podrían postularse para reelegirse por ese mismo distrito aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como indígenas.

Lo anterior, puesto que este Consejo General consideró que el hecho de que hayan obtenido la mayoría relativa en dichos distritos, tomando en cuenta que se trata de demarcaciones electorales que están conformadas por más del 40% de población indígena, supone implícitamente un reconocimiento por parte de las personas indígenas que integran el distrito y, por ende, un vínculo efectivo con la comunidad. En ese sentido, a fin de armonizar el bloque constitucional de derechos humanos, se consideró que el derecho a participar para integrar la representación nacional puede incluir a dichos representantes populares a partir del apoyo que obtuvieron en la elección de dos mil dieciocho, así como que el pasado PEF podía determinar mediante el voto libre su reconocimiento por parte de un porcentaje determinante de la población indígena que integra el distrito.

Finalmente, la acción afirmativa adoptada en el pasado PEF 2020-2021, permitió lograr que llegaran a la Cámara de Diputados un total de treinta y seis (36) personas postuladas a través de la acción afirmativa indígena, veintiuno (21) por el principio de mayoría relativa y quince (15) por el principio de representación proporcional, de las cuales veintidós (22) son mujeres y catorce (14) hombres, lo que representa el siete punto dos por ciento (7.2%) de la integración total de dicho órgano legislativo y representó un incremento del 176.92% respecto de la anterior legislatura.

No obstante, la postulación de candidaturas indígenas, así como la acreditación de la autoadscripción calificada fue una cuestión que desde la sesión especial del registro de candidaturas tuvo numerosas incidencias que se vieron plasmadas en los diversos acuerdos del Consejo General y que de forma recurrente fueron del conocimiento del TEPJF, lo que lleva precisamente a la materia principal del presente Acuerdo como se describe en las consideraciones subsecuentes.

De la forma de acreditar la autoadscripción indígena calificada

20. En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-726/2017, la H. Sala Superior del TEPJF, determinó que para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los PPN 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 el cumplimiento de la medida, esto es, se está en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Bajo esas premisas, para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la CPEUM, que funda la adscripción de la calidad de indígena, y a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que además de la declaración respectiva, los PPN y coaliciones acrediten el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad. De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, los PPN y coaliciones postulantes, deben acreditar el vínculo de la persona candidata con la comunidad del distrito o la circunscripción por la que se pretende postular. Es decir, no es suficiente con que los PPN presenten únicamente la manifestación de autoadscripción, sino que, es imperante que los PPN o en su caso coaliciones, acrediten si existe o no un lazo con la comunidad referida.

En ese aspecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos políticos fueran representativas de la comunidad indígena, no bastó con que se presentara la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, era necesario que los partidos políticos o en su caso coaliciones, acreditaran 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 el cumplimiento de la medida; esto es, debió acreditarse una autoadscripción calificada con los medios de prueba idóneos para ello.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF aprobó la tesis relevante IV/2019 del rubro y contenido siguiente:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.- Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente.

Sexta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-726/2017 y acumulados.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—14 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Rolando Villafuerte Castellanos y Josué Ambriz Nolasco.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-876/2018 y acumulados.—Recurrentes: Humberto Pedrero Moreno y otros.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.—19 de agosto de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Indalfer Infante Gonzales.—Secretarios: Magali González Guillén, Jorge Armando Mejía Gómez, Héctor Daniel García Figueroa, Roselia Bustillo Marín y Pedro Bautista Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

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

En ese contexto en el acuerdo INE/572/2020, se estableció que el vínculo efectivo puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento de la persona ciudadana indígena que pretenda ser postulada por los partidos políticos o coaliciones, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como ya se dijo se debía acreditar por los partidos políticos o coaliciones al momento del registro de las candidaturas, con las constancias que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

- ✓ Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.
- ✓ Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- ✓ Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- ✓ Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada la persona.

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

Cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se debió asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resultaran de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como podían 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, de acuerdo con 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.

Aunado a lo anterior, en el referido Acuerdo se estableció que la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designara, debía corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantaría acta con todos los requisitos legales para que tuviera plena validez y la remitiría a la DEPPP dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le hubiera sido requerida.

Este requisito además debía corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente.

Del registro de candidaturas mediante la acción afirmativa indígena durante el PEF 2020-2021.

21. El quince de enero de dos mil veintiuno, mediante correo electrónico se remitió a los partidos políticos y coaliciones la lista de distritos indígenas ordenada de menor a mayor votación conforme a los resultados obtenidos en el PEF 2017-2018 a efecto de que en cada bloque se observara el cumplimiento al principio de paridad de género en las candidaturas a diputaciones por ambos principios; conforme a lo siguiente:

- a) En el bloque de los menores debían postularse únicamente tres mujeres;
- b) En el bloque de los intermedios y mayores, debían postularse al menos cuatro mujeres.
- c) En los dos distritos con menor votación debía postularse a un hombre y a una mujer.

Entre el veintidós y el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, los partidos políticos y coaliciones presentaron sus solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones federales. Del análisis de las solicitudes de registro de las candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena, derivó que a algunos partidos se les formularon requerimientos para rectificar sus solicitudes de registro, ya fuera para cumplir con el principio de paridad en esta acción afirmativa o para postular el número mínimo de candidaturas indígenas exigido en los criterios aplicables.

Ahora bien, según lo establecido en el penúltimo párrafo del punto décimo octavo de los Criterios aplicables, las Vocalías Ejecutivas de las juntas distritales realizaron diligencias para corroborar la autenticidad de los documentos presentados como anexo a las solicitudes de registro, mediante entrevista con la autoridad emisora, de la cual se levantó acta, misma que fue remitida a la DEPPP para su análisis.

El resultado de las actas mencionadas arrojó dos supuestos:

- a) Algunas diligencias no pudieron llevarse a cabo por diversas circunstancias ajenas a este Instituto. En este supuesto, se determinó que el requisito debía corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente en cuanto las circunstancias lo permitieran. En caso de no acreditarse el vínculo efectivo con la comunidad indígena, se procedería a la cancelación del registro de la persona candidata y se otorgaría al partido político o coalición un plazo de 48 horas para rectificar la solicitud de registro y presentar una nueva postulación que correspondiera al mismo género y acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Criterios aplicables.
- b) De algunas actas se desprendió que no se acreditó el vínculo efectivo de la persona postulada con la comunidad indígena que se refiere en las constancias presentadas o bien la autoridad desconoció la emisión de las mismas. En ese caso, el partido o coalición contó con un plazo de 48 horas, para rectificar su solicitud de registro y presentar una nueva postulación correspondiente al mismo género y respecto de la cual se acreditara su vínculo efectivo con la comunidad indígena que pretendía representar.

En fecha nueve de abril de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG354/2021 relativo al cumplimiento al punto octavo del Acuerdo INE/CG337/2021, por el que se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el PEF 2020-2021.

En dicho acuerdo se tuvo a los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Encuentro Solidario y a la coalición Juntos Hacemos Historia, dando cumplimiento al requerimiento formulado en el punto octavo del Acuerdo INE/CG337/2021. Asimismo, se tuvo a los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México y la coalición Va por México dando cumplimiento parcial al referido requerimiento, por lo que se les amonestó públicamente y se les requirió para que dentro de las 24 horas siguientes a la notificación del respectivo acuerdo, rectificaran las solicitudes de registro señaladas como no procedentes apercibidos de que, en caso de no hacerlo, no se registrarían las candidaturas correspondientes.

En fecha trece de abril de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó el Acuerdo relativo al cumplimiento al punto segundo del Acuerdo INE/CG354/2021, así como respecto a las sustituciones de las candidaturas a diputaciones federales para el PEF 2020-2021, (Acuerdo INE/CG360/2021).

En dicho Acuerdo se tuvo a los partidos Redes Sociales Progresistas y Fuerza Por México, dando cumplimiento al requerimiento formulado en el punto segundo del Acuerdo INE/CG354/2021.

Como puede observarse en lo aquí apuntado, así como en los referidos acuerdos del Consejo General, el cumplimiento a la acción afirmativa indígena no fue espontáneo, pues en algunos casos fue necesario formular requerimientos e inclusive amonestar a los partidos políticos y coaliciones para conducir al cumplimiento.

Aunado a lo anterior, diversas circunstancias dificultaron a esta autoridad llevar a cabo las diligencias de verificación de las constancias remitidas por los partidos políticos y coaliciones para acreditar la autoadscripción calificada de las personas postuladas, entre ellas las siguientes:

- a) La vaguedad del contenido de las constancias.
- b) El corto plazo con que cuenta esta autoridad para resolver sobre el registro de las candidaturas, ya que entre el cierre del registro de candidaturas y la fecha de celebración de la sesión especial para pronunciarse sobre la procedencia o no de las solicitudes, únicamente mediaron cuatro días.
- c) El contexto de pandemia en que se desarrolló el proceso de registro de candidaturas.
- d) El cierre de actividades por parte de algunas autoridades indígenas en torno a las celebraciones con motivo de la semana santa.
- e) La falta de referencias para la localización de las personas que emitieron las referidas constancias.
- f) La negativa de algunas comunidades indígenas para permitir el acceso de personal del Instituto.

Es por lo anterior que este Consejo General considera necesario que, en los Lineamientos que se emitan para cumplir con lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-1410/2021 y acumulados, deberán contemplarse mecanismos de calificación de la adscripción distintos y con mayor eficacia que aquella mostrada por la realización de diligencias. Estos mecanismos deberán permitir al Instituto contrarrestar las circunstancias que han sido mencionadas, y otras que pudieran presentarse, con la finalidad de estar en aptitud de corroborar la autenticidad de las constancias de adscripción calificada indígena que presenten los partidos políticos y coaliciones respecto de las personas que pretendan postular en observancia a la acción afirmativa indígena, de analizarlas en conjunto con los elementos que obren en el expediente de solicitud de registro y de allegarse, en su caso, de otros elementos necesarios para determinar si se acredita o no el vínculo con la comunidad indígena a la que pretende representar, necesario para la acreditación de la autoadscripción calificada. Lo anterior, a efecto de garantizar que las personas que resulten electas realmente representen los intereses, atiendan las preocupaciones y busquen soluciones a los problemas de los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, se establecería un mecanismo integral de valoración de distintos elementos de prueba del vínculo de las y los candidatas con sus pueblos y comunidades indígenas, incluyendo a estas mismas como los actores más relevantes en el reconocimiento del vínculo con sus posibles representantes; siendo el último proceso de calificación la presentación, en su caso, de un medio de impugnación de las candidaturas y su respectiva resolución por parte de la autoridad correspondiente. Con el objetivo de facilitar a las personas indígenas la evaluación de las candidaturas que se postulan en observancia a la acción afirmativa dirigida a ellas, el INE pondrá a su disposición un formato de medio de impugnación y, únicamente en los casos en los que ésta se presente, el personal del Instituto procederá a realizar diligencias de verificación de las constancias, mismas que se adjuntarán al informe circunstanciado que se emita para el efecto.

De las sentencias dictadas por el TEPJF en relación con las candidaturas postuladas mediante la acción afirmativa indígena.

22. Como quedó asentado en el apartado de antecedentes del presente Acuerdo, entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF dictó diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. En dichas sentencias, el TEPJF dictó diversos criterios orientadores en relación con las constancias para acreditar la autoadscripción calificada. En resumen, de los 9 casos judiciales antes invocados, se identifican las siguientes situaciones por las cuales no se tuvo por acreditada la autoadscripción calificada:

- a) La falta de documentos para acreditar la personalidad de la autoridad que extiende la constancia y establecer la vinculación de la persona postulada con la comunidad.⁸
- b) La falta de acreditación de la personería o bien de que fuese una autoridad electa conforme a los sistemas normativos de la autoridad.⁹
- c) La autoridad que expidió la constancia no tiene atribuciones para acreditar la autoadscripción indígena y, en consecuencia, los documentos presentados no acreditan el vínculo comunitario.¹⁰
- d) La autoridad que expidió la constancia manifestó no reconocer los documentos que le fueron presentados al realizar las visitas de verificación.¹¹

De lo ordenado en las sentencias dictadas por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados

23. En la sentencia dictada el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, dentro del expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración **SUP-REC1411/2021** y **SUP-REC-1412/2021** al diverso **SUP-REC-1410/2021**. Por tanto, agréguese copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo reclamado en lo que fue materia de impugnación y en los términos precisados en el apartado de efectos.

TERCERO. Se **revocan** las constancias de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, emitidas a favor de Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar, candidatas propietario y suplente, respectivamente, propuestas por el PAN, y se dejan subsistentes las demás.

CUARTO. Se ordena **expedir y entregar** las constancias de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a las ciudadanas Ana Laura Valenzuela Sánchez y Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela, candidatas propietaria y suplente, del PAN, una vez que se analicen los requisitos de elegibilidad.

QUINTO. Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

⁸ Cfr. Sentencias SX-JDC-568/2021 de fecha 16 de abril de 2021, SX-JDC-579/2021, SX-JDC-601/2021, SX-JDC-602/2021 de fecha 23 de abril de 2021, de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Cfr. Sentencia SX-JDC-590/2021 y acumulados de fecha 23 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Cfr. Sentencia SX-JDC-633/2021 de fecha 30 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ Cfr. Sentencia SUP-JDC-771/2021 de fecha 26 de mayo de 2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Sentencia SUP-JDC-614/202 de fecha 12 de mayo de 2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEXO. *Dese vista, con copia certificada del presente expediente, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en los términos del fallo, para que inicie un procedimiento ordinario sancionador que corresponda.*

SÉPTIMO. *Se vincula al Instituto Nacional Electoral para que emita los lineamientos que ordena esta ejecutoria en el plazo correspondiente.”*

En el último párrafo de la razón décima de dicha sentencia, se determinó lo siguiente:

“DÉCIMA. Efectos.

(...)

A partir de lo detectado en este caso respecto de la posibilidad de que, incluso luego de la asignación persistan postulaciones que se ubican en acciones afirmativas sin contar con los elementos objetivos de la autoadscripción calificada, se le ordena al INE que, en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente sentencia, elabore lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.”

24. Sin embargo, como ya se estableció en los antecedentes del presente Acuerdo, se solicitó una prórroga por parte del Secretario Ejecutivo del Instituto, por lo que, el cinco de marzo de dos mil veintidós, dentro del incidente de prórroga para cumplimiento de sentencia, en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF determinó lo siguiente:

ÚNICO. *Se concede al Instituto Nacional Electoral la prórroga solicitada, conforme a lo señalado en esta sentencia incidental.*

Asimismo, en la parte final de la resolución aludida, la Sala Superior del TEPJF señaló lo siguiente:

*“Por tanto, para hacer efectivo el acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución general, así como garantizar el cumplimiento de la sentencia de mérito, se **considera procedente** la petición presentada por la autoridad incidentista, para que le sea otorgado una prórroga para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, por lo que el Consejo General deberá emitir los lineamientos **en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente resolución.***

Se considera que dicha prórroga es pertinente al ser un plazo idéntico al que se le otorgó en la sentencia principal, sin que pase inadvertido que el propio Instituto fijó uno para el diverso estudio relativo a la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el pasado proceso electoral, el cual finalizará hasta el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés; sin embargo, el cumplimiento de la sentencia no puede estar supeditado a los plazos que fija la propia autoridad vinculada ni al cumplimiento de la diversa sentencia del SUP-RAP-21/2021, al tratarse de ejecutorias independientes, de ahí que el estudio que realizará, si bien coadyuvará a los lineamientos, lo cierto es que tampoco resulta indispensable para dar cumplimiento a la presente sentencia.

Adicionalmente, de las gestiones emprendidas por el Instituto Nacional Electoral es posible advertir la vocación de la referida autoridad para llevar a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada con las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas a efecto de garantizar su participación en la construcción de los lineamientos.

Por tanto, esta Sala Superior estima que se debe otorgar la prórroga solicitada por el Instituto Nacional Electoral, toda vez que los referidos lineamientos deben contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares internacionales en la materia y lograr la mayor eficacia de la referida acción afirmativa.”

De las acciones realizadas en vías de cumplimiento a las sentencias dictadas en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados

25. Mediante Acuerdo INE/CG347/2022, el Consejo General aprobó la realización de una Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, y su Protocolo.

En dicho Protocolo se determinaron como objeto y materia de la consulta los siguientes:

1. Objeto de la Consulta

La consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas tendrá por objeto recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas al amparo de una acción afirmativa.

2. Materia de la Consulta

Será materia del proceso de consulta, la forma y mecanismos para verificar la autoadscripción calificada, así como los elementos objetivos e idóneos que se tomarán en cuenta para acreditarla.

Asimismo, se establecieron como actores de la consulta los siguientes:

A. Los sujetos consultados serán las personas, pueblos y comunidades indígenas del país, y

B. Los órganos encargados de la misma serán:

1) La autoridad responsable: el INE, a través de la DEPPP, bajo la supervisión y acompañamiento de la CPPP;

2) El órgano garante será una institución académica pública de nivel superior que se asegurará de que la consulta indígena se realice con apego a la normatividad que regula estos ejercicios;

3) El órgano técnico asesor durante las diferentes etapas se integrará por personas que designe el INPI;

4) El órgano coadyuvante será el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas;

5) Los Observadores durante todo el proceso de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, serán el TEPJF, las Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como de los Congresos de las Entidades Federativas, de igual manera las organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas acreditadas por el INPI y el INE.

También se contará con el acompañamiento de los partidos políticos nacionales a través de las y los representantes que acredite la representación ante el Consejo General, conforme a los plazos y procedimientos que se determinen en la convocatoria respectiva.”

Además, se establecieron las etapas del proceso de la Consulta, conforme a lo siguiente:

I. Etapa de convocatoria. *En esta etapa el INE con el acompañamiento del INPI presentará la convocatoria a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas con base en el Protocolo aprobado por el CG y la difundirá por todos los medios a su alcance.*

II. Etapa informativa. *En esta fase se proporcionará a las personas, las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias y representaciones indígenas consultadas el cuestionario y la información que se prepare, respecto de la autoadscripción y la autoadscripción calificada para Personas Indígenas, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las respuestas al cuestionario y las propuestas. En esta etapa, se hará uso del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas, que administra el INPI, y que cuenta con una cobertura importante de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Además, se promoverá que la convocatoria y la información referida sea difundida por personas indígenas en sus propias comunidades y sus respectivas lenguas.*

Serán las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales del Instituto, quienes deberán acudir a los pueblos y comunidades indígenas de las cuales se tenga registro o conocimiento en la entidad que corresponda para promover y hacer del conocimiento de las mismas la convocatoria respectiva, así como el cuestionario mediante el cual se realizará la consulta.

III. Etapa deliberativa. Para el desahogo de esta etapa, las personas indígenas, comunidades y autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, responderán las preguntas del cuestionario, previa reflexión de la información brindada para construir sus decisiones respecto de la autoadscripción calificada para las personas indígenas.

IV. Etapa consultiva. En esta etapa se establecerá un diálogo entre el INE, a través de las JLE y JDE, y las personas indígenas y comunidades consultadas mediante reuniones consultivas estatales o en su caso, distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la Consulta. En las mismas se elegirán representantes con la finalidad de que den puntual seguimiento a los acuerdos aprobados en las reuniones con lo cual se garantizaría el principio de participación, de buena fe, el deber de acomodo, el deber de adoptar decisiones razonadas, así como la transparencia.

V. Etapa de la Valoración de las opiniones y sugerencias. Para esta etapa se determina que es compromiso de la autoridad responsable asumir el análisis, y en su caso atender, las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos, que formarán parte de los Lineamientos que deberá aprobar el Consejo General del INE.

VI. Etapa de Conclusión y Dictamen, la que consistirá en la elaboración del anteproyecto de Acuerdo del Consejo General en el cual se presentará el resumen de las respuestas a los cuestionarios obtenidas en las asambleas consultivas y mediante el cual se emitirán los Lineamientos, mismo documento que se hará del conocimiento de las autoridades indígenas electas en las asambleas consultivas y se presentará a consideración de la CPPP, quien a su vez lo someterá a la consideración del Consejo General.

Por cuanto hace a las sedes de las reuniones consultivas estatales o distritales en el Protocolo únicamente se señaló que las Vocalías Ejecutivas de las JLE del Instituto determinarían el tipo de asamblea a celebrar para lo que se tomaría en cuenta la distribución geográfica de los pueblos, su vinculación regional o estatal en el ámbito económico, social y cultural, así como su cercanía con las JLE y JDE. Y se mencionaron tanto los pueblos a consultar como las lenguas de las personas intérpretes que participarían en tales reuniones.

26. Aunado a lo anterior, en el punto tercero del Acuerdo INE/CG347/2022, el Consejo General designó a la DEPPP como responsable de la Consulta, bajo la supervisión y seguimiento de la CPPP, así como para, en coordinación con el INPI, presentar a dicha CPPP una propuesta de cuestionario y convocatoria para la Consulta en la que se establecieran las fechas para las distintas fases que la componen.
27. Es el caso que mediante Acuerdo INE/CG388/2022 aprobado el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto aprobó la Convocatoria, su extracto y el Cuestionario para la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, así como la correspondiente Convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación como observadores de la Consulta. Lo anterior, conforme a lo siguiente:

- I. **Convocatoria y su extracto.** En cuanto a las fechas de las diferentes etapas que comprendió la Consulta, en la convocatoria se establecieron las siguientes:

Etapa	Período
Etapa de convocatoria	6 al 17 de junio de 2022
Etapa Informativa	6 al 17 de junio de 2022
Etapa Deliberativa	18 de junio al 1 de julio de 2022
Etapa Consultiva	2 al 21 de julio de 2022
Etapa de Valoración de las opiniones y sugerencias	15 al 19 de agosto de 2022
Etapa de Conclusiones y Dictamen	22 al 29 de agosto de 2022

Cabe destacar que el Consejo General consideró adecuadas las fechas para la realización de la Consulta, pues si bien se encontraban acotadas, ello obedecía a la necesidad de cumplir con el plazo otorgado por la autoridad jurisdiccional. No obstante, se cubrieron todas las etapas establecidas por este Consejo General con el tiempo suficiente para su realización.

- II. Convocatoria a las organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación.** En el considerando 32 del Acuerdo INE/CG347/2022, en relación con el apartado F, numeral VI, del Protocolo, se estableció que las organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas acreditadas por el INPI y el INE, podrían participar como observadores en la consulta. Por ello, este Consejo General consideró necesario emitir también una convocatoria para invitar a tales actores a participar en la consulta. En dicha convocatoria se establecieron los requisitos que debían cumplir, el objeto de su participación, así como sus derechos y obligaciones.

Asimismo, el Consejo General propuso el extracto de la convocatoria a efecto de que en la página del Instituto se publicara de manera integral y el extracto se publicara en un diario de circulación nacional, y local en cada entidad federativa; así como en los estrados de las Juntas Locales y Distritales a nivel nacional, en los módulos de atención ciudadana del Instituto y en lugares públicos de las entidades federativas que se considerara oportuno.

- III. Cuestionario.** En el caso del cuestionario, se determinaron una serie de preguntas para identificar el perfil de la persona que participaría en la consulta, esto es, su lugar de procedencia; el pueblo al que pertenece; y la comunidad indígena de la que, en su caso, forma parte; asimismo, se incluyeron preguntas que servirían de guía para conocer la opinión de las personas indígenas consultadas en torno a:

- a) Las autoridades que se reconocen en su comunidad para emitir la constancia que acredite un vínculo de las personas candidatas a cargos federales de elección popular con la comunidad indígena a la que pertenecen;
- b) Los elementos que debe reunir una persona para ser postulada a una candidatura federal al amparo de la acción afirmativa indígena;
- c) Los días y horarios en que pueden realizarse las diligencias de verificación de la constancia que acredite un vínculo de la persona con la comunidad indígena a la que pertenece;
- d) Así como la opinión sobre la posibilidad de que las personas electas como diputadas o diputados federales en alguno de los distritos indígenas en los que previamente no fue obligatorio postular personas de esa condición podrían registrarse para ser reelegidas por ese mismo distrito, aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como indígenas.

Al respecto, este Consejo General consideró adecuadas las preguntas propuestas por la DEPPP con la aprobación de la CPPP, en razón de que con ellas podrían conocerse las opiniones, propuestas y planteamientos de las personas, pueblos y comunidades indígenas sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular al amparo de la acción afirmativa indígena, aunado a que proporcionarían un acercamiento a los elementos que esta autoridad deberá exigir a los PPN y coaliciones al momento del registro de las personas que pretendan postular a dichos cargos, así como sobre las autoridades que podrán emitir las constancias que acrediten un vínculo de la persona con la comunidad indígena a la que pertenece, entre otros elementos que serán de gran ayuda para que esta autoridad se encuentre en aptitud de emitir los Lineamientos que ha ordenado la autoridad jurisdiccional.

Cabe resaltar que el cuestionario referido fue sólo una guía para enfocar la consulta en la materia de la misma, mas no pretendió cerrar el diálogo ni la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de las preguntas planteadas; asimismo, se tradujo a las lenguas con el mayor número de hablantes en cada región en un lenguaje ciudadano y accesible para la mejor comprensión de su contenido.

Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-556/2022 y SUPJDC- 557/2022 ACUMULADOS

- 28.** El dieciséis de junio, la ciudadana Mijane Jiménez Salinas, quien se autoadscribe como integrante del pueblo afromexicano de la comunidad Cuajinicuilapa, Guerrero, promovió un juicio de la ciudadanía con el fin de controvertir los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022.

Por su parte, el veinte de junio de dos mil veintidós, el ciudadano Saúl Atanacio Roque Morales y otras ciudadanas y ciudadanos que se autoadscriben como indígenas y pertenecientes a diversas comunidades y pueblos originarios de Morelos promovieron un juicio de la ciudadanía para impugnar el Acuerdo INE/CG388/2022.

Los argumentos referidos por las personas actoras, de manera general, fueron los siguientes: consideraban que la materia de la Consulta debió ser ampliada a las acciones afirmativas indígenas que han de implementarse en el futuro; la consulta debió hacerse extensiva a las personas y comunidades afromexicanas; los plazos previstos para la realización de las etapas de la consulta no eran suficientes; el diseño de la consulta no era culturalmente apropiado ni era de buena fe, y solicitaban la adopción de medidas cautelares para que se suspendiera la consulta hasta que se resolviera la controversia.

29. Al respecto, mediante sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-556/2022 y SUP-JDC-557/2022 ACUMULADOS, el veinte de julio de dos mil veintidós, la Sala Superior del TEPJF confirmó los acuerdos impugnados bajo los argumentos siguientes:

“(…)

(71) Así, en cumplimiento a la ejecutoria de esta Sala Superior, el INE ha llevado a cabo una serie de trabajos para emitir los lineamientos ordenados en materia de autoadscripción calificada indígena. De ese modo, el diecisiete de mayo, la autoridad emitió el Acuerdo INE/CG347/2022, mediante el cual aprobó la realización de una consulta a las personas, pueblos y comunidades indígenas en esa materia para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, así como su respectivo protocolo. **Esto, con el propósito de recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas bajo una acción afirmativa indígena, y garantizar su participación en la construcción de los lineamientos.**

(72) En esa tesitura, el treinta y uno de mayo el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG388/2022, mediante el cual aprobó la Convocatoria y el cuestionario para la consulta, y en el que se definieron los plazos y las acciones para la celebración de sus etapas, así como las preguntas que servirían de guía para conocer la opinión de las personas y las comunidades consultadas respecto de los elementos que las autoridades deben tomar en cuenta para acreditar el vínculo de las personas candidatas a cargos federales de elección popular con la comunidad indígena a la que pertenecen.

(73) Ahora, esta Sala Superior no está en posibilidad jurídica de revocar o modificar el acto impugnado a partir de un análisis del cumplimiento de la autoridad responsable sobre cuestiones respecto de las cuales no estaba vinculada, ya que, en el estudio de las consecuencias generadas con motivo del cumplimiento de una ejecutoria, deben tomarse en cuenta los lineamientos precisados en ella.

(74) **En consecuencia, si la materia de la consulta del INE para emitir los lineamientos se limitó a autoadscripción calificada indígena porque así lo definió esta Sala Superior, es inatendible la pretensión de la parte actora respecto a que el acto impugnado debe revocarse para efecto de que se amplíe la materia de la consulta a las acciones afirmativas a implementarse en general para las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, ya que ello no puede ser analizado en este juicio de la ciudadanía, porque excedería de lo ordenado y definido por este órgano jurisdiccional en la sentencia de los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados.**

(75) Lo anterior, sin que pase desapercibido que los resultados obtenidos de la consulta en materia de autoadscripción calificada y del estudio que está realizando el INE sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el pasado proceso electoral, de entre ellas para las personas indígenas –que finalizará a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés– deberán ser tomados en cuenta por la autoridad responsable para el siguiente proceso electoral con el fin de garantizar sustantivamente la representación de los pueblos y comunidades indígenas en el Congreso federal.

C. La consulta no vulnera los derechos de las personas y comunidades afromexicanas

(76) Esta Sala Superior considera **inatendibles** los planteamientos relativos a que se vulneraron los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas al excluirlas del proceso de consulta. **Se desestiman los agravios, ya que, como se señaló, esta consulta se implementó de manera específica para los pueblos y las comunidades indígenas en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior y, además, son pueblos y comunidades a quienes se les aplican medidas afirmativas y mecanismos de autoadscripción distintos.**

(77) En el caso concreto, como se señaló en el apartado anterior, el proceso de consulta impugnado tiene como objetivo definir los elementos objetivos e idóneos para verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan bajo acciones afirmativas dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas.

(78) Esto, derivado de las irregularidades que se advirtieron en la postulación de candidaturas indígenas durante el proceso electoral 2020-2021, tal y como se ordenó en la sentencia de los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados, así como en su incidente. Por este motivo, la materia de la consulta del INE, realizada en cumplimiento a esa resolución, está limitada a los requisitos de autoadscripción calificada de las personas indígenas y no es posible analizar aspectos adicionales a lo decidido por el Tribunal Electoral, como serían los requisitos de autoadscripción de las personas afromexicanas.

(79) Ahora bien, no pasa desapercibido que la actora del Juicio SUP-JDC-557/2022 argumenta que este proceso de consulta vulnera los derechos de la comunidad afromexicana, dado que, si la finalidad de la consulta es definir los requisitos para acreditar la autoadscripción con motivo de acciones afirmativas, los grupos y las comunidades afromexicanas también deben ser consultadas, ya que también estuvieron sujetas a una acción afirmativa durante el proceso electoral 2020-2021 y les asisten los mismos derechos que a las comunidades indígenas. **No obstante, estos motivos son insuficientes para superar la imposibilidad de atender su solicitud, ya que la vulneración que reclama parte de la premisa incorrecta de que el proceso de consulta pretende definir los mecanismos para acreditar la adscripción de todos los grupos que son beneficiarios de acciones afirmativas.**

(80) **Las acciones afirmativas y los mecanismos para garantizar su efectividad abarcan una amplia gama de posibles instrumentos, políticas y prácticas que deben implementarse atendiendo a las necesidades específicas del sector al que se dirigen. Es decir, no se trata de medidas específicas que se apliquen de la misma manera a todos los grupos en situación de desventaja, por el contrario, para cumplir con su objetivo, deben reconocer el contexto, características y necesidades específicas de cada grupo y, en consecuencia, varían de uno a otro.** Así, incluso medidas afirmativas de la misma naturaleza son distintas cuantitativa y cualitativamente para cada grupo y cuentan con herramientas diversas para acreditar la calidad de quienes pretenden aprovecharlas.

(81) Ejemplo de ello son las medidas afirmativas y los requisitos de autoadscripción implementados por el INE para la postulación de candidaturas a diputaciones federales durante el proceso electoral federal 2020-2021. Durante ese proceso se implementaron acciones afirmativas en favor de seis grupos: 1) mujeres; 2) personas indígenas; 3) personas afromexicanas; 4) personas con discapacidad; 5) personas de la diversidad sexual, y 6) personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.

(82) **No obstante, aunque para todos los grupos se implementaron acciones afirmativas en forma de cuotas de postulación, la cantidad de personas que debía postularse en cada grupo; su distribución en los distritos, circunscripciones y entre las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional; así como la documentación requerida para acreditar la adscripción, variaron de grupo a grupo atendiendo al contexto, características y necesidades que identificó la autoridad electoral para cada uno.**

(83) En particular, en relación con las personas indígenas y las personas afromexicanas, se definieron de la siguiente manera:

(...)

(84) En ese sentido, resulta evidente que, **si bien les asisten derechos equiparables, las medidas afirmativas y los requisitos de autoadscripción varían entre las comunidades indígenas y las afromexicanas. Por lo tanto, la solicitud de la actora excede lo ordenado por esta Sala Superior en cuanto a la materia y lineamientos de la consulta y, en consecuencia, es inatendible.**

(...)

(93) La autoridad responsable consideró adecuada la implementación de las fechas para la realización de la consulta, ya que si bien son acotadas, ello obedece a la necesidad de cumplir con el plazo otorgado por esta Sala Superior en los recursos SUP-REC-1410/2021 y acumulados para emitir los lineamientos que permitan verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada respecto de las acciones afirmativas de personas indígenas.²⁹ Sin embargo, la autoridad responsable razonó que con dichos plazos se garantizaba la ejecución de las etapas con el tiempo suficiente para su realización.

(94) Ahora, la autoridad administrativa electoral, en la Base Cuarta de la Convocatoria, previó que, durante la etapa informativa, las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales y Distritales del INE acudirán a los pueblos y comunidades indígenas para promover y hacer del conocimiento de estas la Convocatoria y los materiales con la información más relevante para propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas.

(95) Asimismo, se previó que el INE –con la colaboración del INPI– realizará la difusión del proceso de consulta a través de los medios de comunicación, en particular, a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas. Además, se promoverá que la Convocatoria y la información correspondiente sea difundida por personas indígenas en sus propias comunidades y en sus respectivas lenguas originarias.

(96) No obstante, esta Sala Superior advierte que si bien la autoridad responsable previó una etapa específica para brindar información respecto de la consulta, lo cierto es que también estableció acciones que coadyuvan a dicho fin en las etapas deliberativa y consultiva, **porque en el primer caso, se previó la posibilidad de que el personal del INE acompañe a los pueblos y comunidades indígenas para transmitir información a las colectividades, mientras que en el segundo caso, se estableció que en los diálogos que entable el INE con las personas para llegar a los acuerdos que procedan respecto del objeto de la consulta, habrá una etapa informativa.**

(97) De ese modo, este órgano jurisdiccional advierte que las labores informativas por parte del INE respecto de la consulta, no se agotan en la etapa exclusivamente prevista para dicho fin, pues **la autoridad responsable estableció diversas acciones en ese sentido durante las etapas deliberativa y consultiva, con el fin de garantizar una consulta debidamente informada en favor de las personas y comunidades consultadas.**

(98) Por otra parte, respecto de la etapa deliberativa, el INE previó que durante el periodo que la comprende, las personas, pueblos y comunidades indígenas podrán deliberar en plena libertad sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones y, en su caso, sus reflexiones respecto del tema de consulta. Sin embargo, el que se haya previsto una etapa para dicho fin, no impide que las personas y colectividades consultadas puedan seguir deliberando previo a la conclusión del plazo para la presentación de las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones que surjan respecto de la materia de la consulta.

(99) Ello es así, porque conforme a la Convocatoria, en la etapa consultiva, aún hay oportunidad para la deliberación y decisión respecto de los temas objeto de la consulta. En dicha etapa, el INE previó que se establecerá un diálogo entre dicha autoridad y las personas consultadas a través de reuniones consultivas estatales o distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.

(100) En cada reunión se llevará a cabo una etapa informativa en la que se organizarán mesas de trabajo para que las personas participantes deliberen sobre la materia de la consulta. **Adicionalmente, se abrirá un plazo de siete días posteriores a la realización de la reunión consultiva, durante el cual se recibirán en las Juntas Locales y en las Juntas Distritales del INE, las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones generadas en las reuniones consultivas, o que por separado deseen formular las personas y las autoridades de las comunidades indígenas.**

(101) En ese sentido, de una lectura integral de la Convocatoria, se advierte que el proceso de deliberación y decisión por parte de los pueblos y comunidades indígenas no se delimita exclusivamente a la etapa deliberativa, sino que se previó la posibilidad de que dicho ejercicio se lleve a cabo hasta antes de la presentación de las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones, las cuales, serán valoradas por la autoridad electoral en una etapa diversa.

(...)

(104) Sin embargo, tanto en el Protocolo como en la Base Sexta de la Convocatoria, se prevé la posibilidad de que **las personas y representantes de los pueblos y comunidades indígenas presenten sus inquietudes ante los órganos del INE respecto de la documentación puesta a su consideración, por lo que se prevé un mecanismo de diálogo entre la autoridad responsable y las personas y colectividades consultadas, con el fin de llevar a cabo un adecuado desarrollo de las etapas de la consulta.**

(...)

110) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el requisito de “culturalmente apropiado” en el sentido de que las consultas deben de realizarse de acuerdo con las propias tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas.

(111) No obstante, respecto de la manera de implementar las consultas, dicho órgano internacional ha concluido que **no hay un único modelo apropiado, sino que se debe de atender a la finalidad de la consulta, las circunstancias nacionales, las de los pueblos y comunidades indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas.**

112) En ese sentido, para que una consulta se considere culturalmente apropiada, ésta debe partir de criterios sistemáticos y preestablecidos que permitan a los pueblos y comunidades manifestar su opinión de conformidad con sus procesos internos.

(113) **En el caso concreto, la Sala Superior considera que el diseño de la consulta, en los términos previstos en la Convocatoria y el Protocolo, es culturalmente apropiado en atención a lo siguiente.**

(114) En primer lugar, en cuanto al planteamiento de que, tanto la Convocatoria como el Protocolo desconocen las formas tradicionales de debate de las comunidades, al únicamente permitir que las autoridades indígenas y las personas en lo individual deliberen respecto de la materia de la consulta, esta Sala Superior considera que es **infundado**, ya que la parte actora parte de una interpretación incorrecta del procedimiento de consulta, **pues en este, se permite la deliberación de los pueblos y las comunidades indígenas conforme a sus usos y costumbres.**

(115) Si bien, la Base Cuarta, inciso b) de la Convocatoria y el Apartado G), punto III del Protocolo **prevén que la deliberación sea realizada por las “autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, y las personas indígenas en lo individual”, lo cierto es que esa misma disposición añade que dicho proceso debe ser realizado “de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión”.**

(116) **Por lo tanto, dichas disposiciones deben entenderse en el sentido de que los pueblos, comunidades y personas indígenas podrán deliberar libremente sobre la información que proporcionó la autoridad electoral sin mayor restricción que las que establezcan sus propios métodos y tradiciones.**

(...)

(120) Ello es así, pues la propia autoridad responsable, en el Acuerdo INE/CG388/2022 razonó que **el cuestionario solo es una guía para enfocar la consulta en la materia de ésta**, mas no pretende cerrar el diálogo ni la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de las preguntas planteadas, lo cual es congruente con la Base Cuarta, inciso c) de la Convocatoria, así como con el Apartado G), punto IV del Protocolo, cuyas disposiciones prevén la posibilidad de que las personas, los pueblos y las comunidades indígenas formulen opiniones, propuestas, sugerencias u observaciones, teniendo en todo momento la posibilidad de mantener un diálogo abierto e informado con la autoridad electoral.

(121) **Por ello, no le asiste la razón a la parte actora respecto a que la implementación del cuestionario implica una vulneración a su esfera jurídica, pues dicho instrumento únicamente tiene la finalidad de guiar el proceso de consulta, sin que anulen la posibilidad de que las personas y comunidades consultadas dialoguen y formulen las participaciones que estimen convenientes.**¹²

(...)”

¹² El resaltado es propio.

30. De acuerdo con la sentencia referida, la forma en que el INE ha planteado la Consulta con la finalidad de cumplir el mandato realizado por la autoridad jurisdiccional, ha sido acorde con la legislación y la normatividad aplicable, además se ha planteado de tal manera que cada una de las fases cumple con las actividades previstas e involucra completamente a los sujetos de la Consulta, con la finalidad de obtener los elementos necesarios para poder expedir los Lineamientos solicitados, y a su vez, poder contar en el siguiente PEF con ellos y evitar las disyuntivas presentadas con anterioridad sobre el tema de la acción afirmativa indígena; ya que son las propias personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas quienes por medio de la Consulta contribuirán con los insumos requeridos.
31. Aunado a lo anterior, sobre la supuesta exclusión de las personas afromexicanas en esta Consulta, en la sentencia referida se establece que el grupo al que este Instituto está obligado a dirigirla es única y exclusivamente a personas indígenas. Cabe mencionar que en el pasado PEF no se exigió una autoadscripción calificada para las personas afromexicanas.
32. Asimismo, debe resaltarse que la sentencia refiere que, en la Consulta la autoridad electoral ha establecido diversas acciones, con el fin de garantizar que las comunidades indígenas se encuentren debidamente informadas, para poder reflexionar sobre el objeto principal de la Consulta, para que en su caso, en las asambleas ya tengan una opinión o idea sobre lo que pretenden o buscan con su participación; sin embargo, si hasta ese momento no han definido algo en particular, existe aún la posibilidad de que siete días después de las asambleas, se reciban en las JLE o JDE las diferentes opiniones, propuestas u observaciones realizadas ya sea en las mismas reuniones o independientes de ellas; con el fin de llevar una adecuada Consulta.

Al respecto, otro aspecto relevante de la sentencia en cuestión es que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que, no existe un único modelo para ellas, sino que se deberá atender a la finalidad de la misma, las circunstancias nacionales, las de los pueblos y comunidades indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas; sobre ello, resalta que la Sala Superior considera que el diseño de la Consulta, en los términos previstos en la Convocatoria y el Protocolo, es culturalmente apropiado, ya que ha permitido la deliberación de los pueblos y comunidades indígenas conforme a sus usos y costumbres.

Aunado a ello, la sentencia establece que, la Convocatoria y el Protocolo contemplan que la deliberación sea realizada por las autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, y las personas indígenas en lo individual, lo cierto, es que también se considera que dicho proceso sea realizado, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, por lo que pueden deliberar sin mayor restricción que sus propios métodos y tradiciones; lo que denota, que se acopla al contexto en el que se implementa.

33. Finalmente, es de resaltar lo que la sentencia de mérito refiere sobre el Cuestionario, al establecer que el mismo es sólo una guía para enfocar la consulta en la materia de ésta, sin pretender cerrar el diálogo, acotarlo ni coartar la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de dicho documento; por ello, el Cuestionario de ninguna manera, anula la posibilidad de que las personas y comunidades consultadas dialoguen y formulen las participaciones u observaciones que consideren convenientes para ellos.

Del Dictamen

34. Conforme a lo establecido en el párrafo segundo, del numeral V, del apartado G del Protocolo, para el caso en que no procedan las propuestas o sugerencias, la DEPPP explicará las razones por las que no fueron consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad, a través de la elaboración de un dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de las opiniones, mismo que se remitirá a las autoridades representativas indígenas a través de las JLE y JDE.

Del contenido de dicho dictamen, mismo que se adjunta al presente Acuerdo como Anexo uno y forma parte integral del mismo, se desprende cómo fueron desahogándose una a una las diferentes etapas que comprende la Consulta, en cumplimiento a lo aprobado por este Consejo General en los acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022, conforme a lo siguiente:

a) Etapa de convocatoria

Fue publicada en un diario de mayor circulación nacional y local en cada entidad federativa; en la página de internet del INE, en los estrados de las JLE y JDE a nivel nacional, en los módulos de atención ciudadana del Instituto y en lugares públicos de las entidades federativas que se consideraron oportunos; a efecto de hacerla del conocimiento del mayor número de pueblos y comunidades indígenas de los cuales se tuvo registro, tomando como base la información recabada en el último proceso de consulta previa, libre e informada en materia de distribución electoral, así como la información aportada por el INPI.

Asimismo, el INE difundió la convocatoria en medios electrónicos —radio y televisión— en todo el país dentro de los tiempos del Estado que le corresponden y para maximizar el alcance en zonas con mayor presencia de población indígena se colaboró con el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas a través del INPI.

b) Etapa informativa

Durante esta etapa las Vocalías Ejecutivas de las JLE y JDE del Instituto, acudieron a los pueblos y comunidades indígenas de las cuales se tiene registro o conocimiento en la entidad que corresponda para promover y hacer del conocimiento de estas, la convocatoria respectiva, el cuestionario y el cuadernillo.

Al respecto, cabe destacar que para tales efectos se tomó en consideración el directorio remitido por el INPI, así como la información recabada por las JLE y JDE durante la Consulta previa, libre e informada en materia de distritación.

Aunado a lo anterior, la difusión de la consulta durante la etapa informativa se dio a través de lo siguiente:

- a) Difusión de spots en radio y televisión
- b) Entrevistas a Vocalías Ejecutivas del INE en Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y menciones en noticieros
- c) Difusión a través del microsítio en la página oficial del Instituto:

<https://ine.mx/actores-politicos/candidaturas-indigenas-consulta/>

c) Etapa deliberativa

Durante esta etapa, las personas en lo individual y las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, contaron con un periodo de catorce días para deliberar sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto del tema de consulta. En este periodo de reflexión no intervino órgano alguno de la autoridad electoral. No obstante, en caso de solicitarse, el personal de las JLE y JDE dio acompañamiento a los pueblos y comunidades indígenas para resolver dudas sobre la materia de la consulta.

Así, cada persona, pueblo o comunidad indígena quedó en plena libertad de realizar su proceso de deliberación en reuniones en su propia comunidad.

d) Etapa consultiva.

En ella se estableció un diálogo entre este Instituto y las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas, a través de treinta y dos (32) reuniones consultivas estatales y ciento un (101) distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos procedentes para alcanzar el objeto de la consulta. Tales reuniones se realizaron con el acompañamiento del órgano técnico, del órgano coadyuvante y de las y los observadores.

Cabe señalar que, además, se abrió un plazo de siete días posteriores a la realización de la última reunión consultiva en la entidad respectiva, durante el cual se recibieron en las JLE y en las JDE las opiniones, propuestas, sugerencias u observaciones generadas en las reuniones consultivas, o que por separado desearan formular las autoridades de las comunidades indígenas. A ese respecto, se recibieron un total de siete mil quinientos setenta y siete (7,577) cuestionarios y sesenta y tres (63) escritos conteniendo las observaciones, sugerencias y aportaciones de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, se tiene que en la consulta las personas indígenas respondieron a las preguntas 1, 2 y 4 del cuestionario conforme a lo siguiente:

Total de participantes	1. Vive o pertenece a una comunidad o pueblo indígena		2. Considera que en su comunidad existe autoridad que puede certificar quién es indígena		4. Considera que la autoridad debe solicitar la acreditación del vínculo con la comunidad indígena	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
12,801	11,350	1,250	9,830	2,653	11,672	883

De lo anterior se desprende que el ochenta y ocho punto sesenta y seis por ciento (88.66%) de las personas indígenas participantes pertenece a una comunidad o pueblo indígena, que el setenta y seis punto setenta y nueve por ciento (76.79%) considera que en su comunidad existe una autoridad que puede certificar quién es indígena; y que el noventa y uno punto dieciocho (91.18%) por ciento, considera que la autoridad debe solicitar la acreditación del vínculo con la comunidad indígena.

Aunado a lo anterior, la participación de las personas indígenas durante la consulta puede resumirse de la manera siguiente, tomando en consideración que sólo se refieren las respuestas con mayor número de menciones:

Total de participantes	Autoridad que puede emitir constancia	Requisitos que deben reunir las personas indígenas candidatas	Si no tiene vida comunitaria qué autoridad considera que puede acreditar el vínculo comunitario	En caso de no existir autoridad cómo puede comprobarlo la autoridad	Horario para verificación	Para reelección, ¿el vínculo de personas electas en distritos indígenas se acredita con la representación que ostenta?	
						Sí	No
5,224 Participantes a reuniones consultivas 7,577 cuestionarios	Asamblea General Comunitaria (9,578 menciones)	Pertenecer a la comunidad indígena (6,881 menciones) Haber demostrado su compromiso con la comunidad (6,816)	Autoridades comunitarias (delegaciones, agentes, comisarías, jefaturas de tenencia, autoridades de paraje o ayudantías) (4,633 menciones)	Asamblea Comunitaria (3,734 menciones) o por medio de censo o consulta a la comunidad (1695 menciones)	Lunes a viernes 9:00 a 18: hrs (9,396 menciones)	4,372	7,781

Por lo tanto, el setenta y cuatro punto ochenta y dos por ciento (74.82%) de las personas indígenas participantes consideran que la autoridad que puede emitir la constancia que acredite un vínculo con la comunidad es la **Asamblea General Comunitaria**; que el cincuenta y tres punto setenta y cinco por ciento (53.75%) de las personas consultadas refiere que el principal requisito que deben reunir las personas indígenas candidatas es pertenecer a la comunidad indígena y el cincuenta y tres punto veinticuatro por ciento (53.24%) refiere que haber demostrado su compromiso con la comunidad; el treinta y seis punto diecinueve por ciento (36.19%) estableció que si una persona no tiene vida comunitaria la autoridad que puede acreditar el vínculo efectivo son las autoridades comunitarias (delegaciones, agentes, comisarías, jefaturas de tenencia, autoridades de paraje o ayudantías); el veintinueve punto dieciséis por ciento (29.16%) consideró que, en caso de no existir autoridad que pueda emitir la constancia también sería a través de una Asamblea Comunitaria como esta autoridad podría verificar la autoadscripción calificada, mientras que el trece punto veinticuatro por ciento (13.24%) sugirió realizar un censo o consulta en la comunidad a efecto de que la autoridad electoral pueda corroborar el vínculo con la comunidad; respecto al horario en el que la autoridad electoral puede visitar las comunidades para visitar a las autoridades que emiten la constancia o acreditación, setenta y tres punto cuarenta por ciento (73.40%) señaló que el propuesto en el cuestionario es el adecuado; finalmente, por lo que refiere a la reelección, y si el vínculo de las personas electas se acredita con la representación que ostentan el sesenta punto setenta y ocho por ciento (60.78%) indicó que no.

Finalmente, tal como se ha señalado, el cuestionario era sólo una guía para enfocar la consulta en la materia de la misma, por lo que además se recibieron diversidad de observaciones, opiniones o sugerencias sobre distintas temáticas, las cuales fueron clasificadas en el Dictamen y respecto de las cuales se realizó un análisis sobre su procedencia, el cual puede ser consultado en el Anexo uno del presente acuerdo.

En ese sentido, todas aquellas observaciones, opiniones o sugerencias que no guardan relación con la materia de la consulta o que no se encuentran dentro de las atribuciones de este Instituto, deberán ser remitidas a las instancias y autoridades correspondientes.

De los resultados de la Consulta.

35. Del análisis de todas las documentales derivadas del proceso de consulta, los resultados obtenidos por este Instituto son los siguientes:

- Un total de cinco mil doscientas veinticuatro (5,224) personas que se adscriben como indígenas acudieron y participaron en alguna de las 133 reuniones consultivas llevadas a cabo por el Instituto. De éstas, cuatro mil ochocientos veintiocho (4,828), el noventa y dos punto cuarenta y uno por ciento (92.41%), expresaron vivir en o pertenecer a una comunidad indígena, mientras que doscientas ocho (208) personas el tres punto noventa y ocho por ciento (3.98%) indicaron no formar parte de ninguna. Las ciento ochenta y ocho (188) personas restantes, el tres punto cincuenta y nueve por ciento (3.59%) no proporcionaron información al respecto.
- Como ya se mencionó, el Instituto estableció distintos mecanismos para que las personas interesadas pudieran hacer llegar su opinión sobre el tema de la consulta, adicionales a la participación en las reuniones consultivas. Es decir, las personas, pueblos y comunidad indígenas que así lo decidieran tuvieron la opción de hacer llegar cuestionarios y escritos, independientemente de si acudieron a alguna de las reuniones consultivas. En este sentido, de manera adicional a las personas que participaron de manera presencial en alguna de las reuniones consultivas, se recibieron en las oficinas del Instituto un total de siete mil quinientos setenta y siete (7,577) cuestionarios. En seis mil quinientos veintidós (6,522), el ochenta y seis punto cero siete (86.07%) de ellos, las personas indicaron formar parte de alguna comunidad indígena.
- En lo que respecta a los escritos presentados siete días posteriores a la celebración de las reuniones consultivas, el Instituto recibió un total de sesenta y tres (63), de los cuales cincuenta y cuatro (54) fueron presentados por autoridades tradicionales o comunitarias en representación de los pueblos y comunidades que las reconocen como tal, seis (6) fueron presentados por ciudadanas y ciudadanos que se adscriben como indígenas, a título personal y tres (3) por representantes elegidos en las reuniones consultivas para dar seguimiento a los acuerdos alcanzados.
- Estos datos reflejan la diversidad de organización de las personas, pueblos y comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional, puesto que tanto las personas que no tienen una vida comunitaria, como aquellas que conservan algunas de sus instituciones tradicionales se interesaron en participar en la consulta y formaron parte de las actividades a las que fueron convocadas.
- Asimismo, resalta que, por primera vez, las personas, pueblos y comunidades indígenas tuvieron la posibilidad de hacer del conocimiento de la autoridad electoral sus opiniones en relación con la calificación de la autoadscripción conforme a lo definido por la Sala Superior del TEPJF. A este respecto, cabe señalar que el noventa y uno punto dieciocho por ciento (91.18%) de las personas indígenas que participaron en la consulta considera que esta autoridad debe solicitar a los partidos políticos o coaliciones la acreditación de un vínculo con la comunidad indígena a la que pretende representar la persona postulada para ejercer cargos federales de elección popular al amparo de la acción afirmativa indígena.
- De lo anterior se deriva que es pertinente para los intereses de las personas, pueblos y comunidades indígenas participantes de la consulta referida la calificación de la autoadscripción indígena en materia electoral.

36. Además, en 11 entidades (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas) participó población indígena migrante, al punto que en Aguascalientes y en Zacatecas el 100% de las personas asistentes se identificó como población indígena migrante y que, para el cumplimiento de la autoadscripción calificada las personas indígenas migrantes, consideran que los requisitos deben adecuarse a su situación, ya que han tenido que dejar tanto sus comunidades de origen como sus autoridades tradicionales.

Por lo que se refiere a la población indígena migrante es menester tomar en cuenta la estructura que se observa en la vida de las personas indígenas, para esto, debemos considerar todo el universo de personas que nos arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los poco más de 24 millones de indígenas que el INEGI nos dice que hay en nuestro país se encuentran habitando en todos y

cada una de las entidades federativas. En el mismo sentido, en casi todos los municipios tenemos presencia indígena. Sin embargo, esta distribución no es homogénea, existen Estados dónde se concentra un mayor número y también dentro de estos encontramos municipios con un mayor número de indígenas.

La migración indígena es una realidad, las causas son muchas: búsqueda de mejores opciones de vida, problemas religiosos, pobreza extrema, etc. Como veremos adelante, los focos de atracción son muy variados, pero entre estos son indudablemente las ciudades y grandes urbes.

En el cuadro siguiente se pueden observar los municipios dónde hay un mayor número de indígenas en cada estado. En la mayoría de los casos, vemos que se concentra en los municipios de las capitales estatales o de las grandes ciudades.

NOM_ENT	NOM_MUN	Población total	Población indígena	Porcentajes de población indígena al interior del municipio	Porcentaje de población indígena de cada municipio con respecto al Estado
Aguascalientes	Aguascalientes	948990	60,022	6.32	78%
Aguascalientes	Jesús María	129929	7,984	6.14	10%
Baja California	Tijuana	1922523	126806	6.595811858	44%
Baja California	Mexicali	1049792	49292	4.695406328	17%
Baja California	Ensenada	443807	46396	10.45409378	16%
Baja California Sur	Los Cabos	351111	46,212	13.16	52%
Baja California Sur	La Paz	292241	24,870	8.51	28%
Campeche	Campeche	294077	150661	51.23	36%
Campeche	Carmen	248845	55923	22.47	13%
Campeche	Calkiní	59232	50170	84.70	12%
Chiapas	Ocosingo	234661	193631	82.51520278	10%
Chiapas	Chilón	137262	125585	91.49291137	7%
Chiapas	San Cristóbal de las Casas	215874	98341	45.55481438	5%
Chihuahua	Juárez	1512450	87385	5.77771166	23%
Chihuahua	Chihuahua	937674	78055	8.324321673	21%
Chihuahua	Guachochi	50180	36765	73.26624153	10%
Ciudad de México	Iztapalapa	1835486	164668	8.971356905	20%
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1173351	109444	9.327473194	13%
Ciudad de México	Tlalpan	699928	65425	9.347390017	8%
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	879958	21,268	2.42	34%
Coahuila de Zaragoza	Torreón	720848	16,181	2.24	26%
Coahuila de Zaragoza	Monclova	237951	7,551	3.17	12%
Colima	Colima	157048	21669	13.79769243	24%
Colima	Tecomán	116305	18825	16.18589055	20%
Colima	Villa de Álvarez	149762	16564	11.06021554	18%
Durango	Durango	688697	45366	6.587221957	30%
Durango	Mezquital	48583	39117	80.51581829	26%

NOM_ENT	NOM_MUN	Población total	Población indígena	Porcentajes de población indígena al interior del municipio	Porcentaje de población indígena de cada municipio con respecto al Estado
Durango	Gómez Palacio	372750	23407	6.27954393	15%
Guanajuato	León	1721215	133,014	7.73	39%
Guanajuato	Celaya	521169	42,204	8.10	12%
Guerrero	Acapulco de Juárez	779566	142369	18.26259739	13%
Guerrero	Tlapa de Comonfort	96125	80460	83.70351105	7%
Guerrero	Chilapa de Álvarez	123722	68235	55.15187275	6%
Hidalgo	Huejutla de Reyes	126781	110441	87.11163345	10%
Hidalgo	Ixmiquilpan	98654	75915	76.95075719	7%
Hidalgo	Pachuca de Soto	314331	58955	18.75570656	5%
Jalisco	Zapopan	1476491	115,176	7.80	21%
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	727750	49,927	6.86	9%
Jalisco	Guadalajara	1385629	49,880	3.60	9%
México	Toluca	910608	225943	24.8123232	9%
México	Ecatepec de Morelos	1645352	122267	7.431054267	5%
México	Ixtlahuaca	160139	106554	66.53844473	4%
Michoacán de Ocampo	Uruapan	356786	110,330	30.92	12%
Michoacán de Ocampo	Morelia	849053	93,295	10.99	10%
Michoacán de Ocampo	Zitácuaro	157056	42,604	27.13	5%
Morelos	Cuernavaca	378476	72877	19.25538211	16%
Morelos	Cuatla	187118	47867	25.58118407	10%
Morelos	Jiutepec	215357	36570	16.98110579	8%
Nayarit	Del Nayar	47550	41,055	86.34	22%
Nayarit	Tepic	425924	38,779	9.10	21%
Nayarit	Bahía de Banderas	187632	22,860	12.18	12%
Nuevo León	García	397205	57726	14.53304968	17%
Nuevo León	Monterrey	1142994	53317	4.664678905	16%
Nuevo León	General Escobedo	481213	45099	9.371941323	13%
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	270955	120,374	44.43	4%
Oaxaca	Juchitán de Zaragoza	113570	96,167	84.68	4%
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	159452	80,372	50.41	3%
Puebla	Puebla	1692181	277910	16.42318404	14%
Puebla	Tehuacán	327312	101363	30.96831158	5%
Puebla	San Andrés Cholula	154448	51731	33.494121	3%

NOM_ENT	NOM_MUN	Población total	Población indígena	Porcentajes de población indígena al interior del municipio	Porcentaje de población indígena de cada municipio con respecto al Estado
Querétaro	Querétaro	1049777	74,545	7.10	25%
Querétaro	Amealco de Bonfil	66841	32,802	49.07	11%
Querétaro	San Juan del Río	297804	27,944	9.38	10%
Quintana Roo	Benito Juárez	911503	210,778	23.12	36%
Quintana Roo	Solidaridad	333800	93,180	27.91	16%
Quintana Roo	Othón P. Blanco	233648	74,144	31.73	13%
San Luis Potosí	Tamazunchale	95037	73,829	77.68	14%
San Luis Potosí	Ciudad Valles	179371	52,503	29.27	10%
San Luis Potosí	San Luis Potosí	911908	48,658	5.34	9%
Sinaloa	Ahome	459310	89,969	19.59	35%
Sinaloa	El Fuerte	96593	34,476	35.69	13%
Sinaloa	Mazatlán	501441	33,262	6.63	13%
Sonora	Navojoa	164387	73,133	44.49	20%
Sonora	Hermosillo	936263	50,589	5.40	14%
Sonora	Huatabampo	77682	50,330	64.79	14%
Tabasco	Centro	683607	112117	16.40079753	23%
Tabasco	Centla	107731	86418	80.21646508	18%
Tabasco	Nacajuca	150300	48967	32.57950765	10%
Tamaulipas	Reynosa	704767	57,530	8.16	26%
Tamaulipas	Altamira	269790	37,316	13.83	17%
Tamaulipas	Nuevo Laredo	425058	29,239	6.88	13%
Tlaxcala	San Pablo del Monte	82688	25546	30.89444659	12%
Tlaxcala	Chiautempan	73215	19191	26.21184184	9%
Tlaxcala	Contla de Juan Cuamatzi	38579	15692	40.67497862	8%
Veracruz de Ignacio de la Llave	Papantla	159910	116,041	72.57	6%
Veracruz de Ignacio de la Llave	Coatzacoalcos	310698	88,420	28.46	4%
Veracruz de Ignacio de la Llave	Veracruz	607209	73,640	12.13	4%
Yucatán	Mérida	995129	419,744	42.18	29%
Yucatán	Kanasín	141939	76,709	54.04	5%
Yucatán	Valladolid	85460	67,837	79.38	5%
Zacatecas	Guadalupe	211740	12321	5.818928875	18%
Zacatecas	Zacatecas	149607	8058	5.386111612	12%
Zacatecas	Fresnillo	240532	6165	2.563068531	9%

Así tenemos casos como los siguientes:

- ✓ En Aguascalientes el 78% de los indígenas se encuentran en la capital y no son originarios de esta entidad, sino que provienen de otras entidades.
- ✓ En Baja California el 44% está en Tijuana y son migrantes de otros estados; podemos afirmar que en esta localidad casi tenemos representantes de los 68 pueblos originarios.
- ✓ En el estado de Campeche el 36% está concentrado en el municipio capital del estado.
- ✓ En Coahuila el 60% vive en Saltillo y Torreón.
- ✓ En Quintana Roo el 36% lo tenemos en el municipio Benito Juárez.
- ✓ En Tabasco en el municipio de la capital encontramos el 23% de los indígenas.
- ✓ En el estado de Yucatán viven en Mérida el 29% de todos los indígenas del estado.

También encontramos Estados con alta concentración de indígenas que tienen una distribución más homogénea entre sus municipios como son:

- ✓ Oaxaca dónde el municipio de la capital es el de mayor concentración, pero únicamente tiene el 4% de la población total del estado.
- ✓ Veracruz dónde la mayor concentración está en Papantla con un 6% de la población total del estado.

Sin embargo, podemos ver en el cuadro que en 19 estados hay una concentración de un 25% de la población indígena en las ciudades. Esta distribución es lo que lleva al INE a crear distritos indígenas.

En las grandes ciudades las personas indígenas migrantes se siguen considerando indígenas, nos lo dice el INEGI, sin embargo, la vida comunitaria entendida como su participación en una comunidad (generalmente originaria) no la encontramos como en el caso de las comunidades que generalmente encontramos fuera de las grandes urbes que sí mantienen autoridades ancestrales, costumbre, cultura y en algunos casos actividades económicas basadas en la comunidad.

El problema es que las personas indígenas que viven en las ciudades, emigraron ante la pobreza en sus comunidades, esta situación los empujó a salir de ellas en busca de mejores posibilidades a las ciudades y, por ello, si no posibilitamos su inclusión en la acción afirmativa indígena los estamos castigando dos veces por ser indígenas.

Tomando en cuenta la configuración de distritos electorales de acuerdo con las características de las personas indígenas que los habitan, en relación con su residencia, y su nexos comunitario se observan tres distinciones:

- a) Distritos con personas que viven en su comunidad originaria y tienen vínculos comunitarios.
- b) Distritos con personas que viven fuera de su comunidad originaria, pero conservan vínculos comunitarios.
- c) Distritos con personas que viven fuera de su comunidad originaria, y no tienen vínculos comunitarios.

Es así, que resulta idóneo que este Instituto en un acto garantista otorgue la posibilidad de ser persona candidata indígena a las que no tienen vida comunitaria ampliando los criterios para el cumplimiento de la autoadscripción calificada, por lo que, en caso de que en la población donde reside la persona no haya autoridad tradicional, comunitaria, agraria, ejidal o municipal o, inclusive una asociación civil indígena, que pueda emitir la constancia de adscripción, o ante la negativa o imposibilidad de obtenerla, al menos diez personas que se autoadscriban como integrantes de un pueblo indígena deberán suscribirla, a manera de testigos. Las personas que suscriban la constancia deben estar inscritas en el padrón electoral y no tener un grado de parentesco con la persona que se pretende postular (si entre ellos existe un parentesco este deberá ser a partir del cuarto grado). A la constancia deberá adjuntarse copia de la credencial para votar de las personas suscribientes.

37. Ahora bien, conforme a lo expuesto en el Dictamen de la DEPPP, y en relación con la forma de verificar la autoadscripción calificada, se arriba a las conclusiones siguientes:

- Que las constancias que acrediten el vínculo de la persona candidata con la comunidad indígena a la que pertenece deberán ser expedidas por alguna de las autoridades siguientes, en orden de prevalencia:

- a) La Asamblea General Comunitaria;
 - b) La Asamblea de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias;
 - c) La autoridad comunitaria;
 - d) La autoridad agraria indígena.
- Que, en caso de que en la comunidad no exista alguna de las autoridades mencionadas, la autoridad electoral podrá verificar el vínculo de la persona candidata con la comunidad a la que pretende representar, a través de lo siguiente:
 - Realización de una asamblea comunitaria;
 - Testimoniales de las personas integrantes de la comunidad;
 - Análisis de la documentación que integra la solicitud de registro
 - Autoridades municipales;
 - Asociaciones civiles de personas indígenas.
 - Que entre los elementos que deberá reunir una persona para ser candidata al amparo de la acción afirmativa indígena, deberán encontrarse algunos de los siguientes:
 - a) Pertenecer a la comunidad indígena
 - b) Ser nativa de la comunidad indígena
 - c) Hablar la lengua indígena de la comunidad
 - d) Ser descendiente de personas indígenas de la comunidad
 - e) Haber desempeñado algún cargo tradicional en la comunidad
 - f) Haberse desempeñado como representante de la comunidad
 - g) Haber participado activamente en beneficio de la comunidad
 - h) Haber demostrado su compromiso con la comunidad
 - i) Haber prestado servicio comunitario
 - j) Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o resolver conflictos en la comunidad
 - k) Haber sido miembro de alguna asociación indígena para mejorar o conservar sus instituciones

A este respecto, este Consejo General, en atención a las observaciones de las y los participantes en la Consulta, considera que no es posible exigir el cumplimiento de todos los elementos en una sola persona, por lo que considera suficiente que se acrediten al menos tres de los elementos mencionados, los cuales deberán constar en el documento que emita la autoridad correspondiente, así como deberán derivarse del propio expediente que se integre para la solicitud de registro.

Aunado a lo anterior, sobre los elementos que implican que la persona indígena haya desempeñado algún cargo en su comunidad, haya prestado servicio comunitario o haya sido miembro de alguna asociación; se valoró que, en aquellas comunidades en que no se haya permitido la participación de las mujeres en ese tipo de actividades, solicitar la acreditación de al menos uno de estos elementos podría convertirse en una limitación para el acceso de las mujeres indígenas a una candidatura, motivo por el cual, sumado a la aceptación de testigos como medio de acreditación del vínculo comunitario, se redujo el número de requisitos al mínimo de tres de tal suerte que ello no constituya una limitación para ellas al poder acreditar su autoadscripción indígena calificada a través de la demostración de alguno de los elementos señalados en los incisos a), b), c), d), g) y h). Esta determinación también obedece al hecho de que existen comunidades en la que la lengua indígena ha quedado en desuso, por lo que se busca la menor posibilidad de limitaciones hacia las personas en mayor situación de vulnerabilidad, aun dentro de las mismas comunidades.

Del Oficio del INPI relativo a la Consulta.

38. Mediante oficio núm. DG/2022/OF/511 de fecha diecinueve de julio de dos mil veintidós, dirigido a las y los integrantes de este Consejo; el Director General del INPI, manifestó lo siguiente:

“Invocando al más alto sentido democrático y de respeto a los derechos humanos, en particular, los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, les expreso la preocupación de este Instituto, con relación al proceso de “Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”, actualmente en curso.

En distintas visitas a regiones indígenas, el INPI ha recibido observaciones, cuestionamientos y reclamos por el citado proceso que implementan en todo el país, aprobado por el Consejo General del INE, mediante los Acuerdos de números INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022, de fechas 17 de mayo y 1° de junio de 2022, respectivamente.

A juicio de este Instituto, las razones en que se sustentan los cuestionamientos y reclamos tienen sustento jurídico y se respaldan en la lucha histórica de los pueblos indígenas y afroamericano de contar con una representación legítima en los Congresos Estatales y Federal. Las expresiones de inconformidad se centran en los siguientes aspectos:

a) Reconocimiento de los pueblos indígenas y afroamericano como sujetos colectivos. El artículo 2o. de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, reconoce de forma expresa y categórica a los pueblos indígenas. En los mismos términos, en su apartado C, reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas; en el mismo sentido lo reconocen los instrumentos internacionales en la materia.

Con la finalidad de garantizar el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afroamericano, así como para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria, en los apartados A y B del propio artículo 2o. de la CPEUM, se establecen un conjunto de derechos que tienen los pueblos y por añadidura sus integrantes.

En este sentido, la medida afirmativa de postular a personas indígenas, si bien puede entenderse como un derecho individual, su fin último es garantizar a dichos pueblos su representación en el Congreso Federal, ya que la identidad indígena solo puede entenderse asociada a los pueblos indígenas y afroamericano.

Por esta razón, la consulta sobre la Autoadscripción, al poner énfasis en los ciudadanos y colocar a los pueblos en segundo plano, se aparta de la Constitución Federal y de los instrumentos internacionales en la materia y desnaturaliza los derechos indígenas. La consulta debe garantizar el diálogo y la decisión de los pueblos a través de sus Autoridades e Instituciones representativas por encima de las personas indígenas.

Así se debe interpretar lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-REC 1410/2021, cuando afirma que “...los referidos lineamientos deben contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares internacionales en la materia y lograr la mayor eficacia de la referida acción afirmativa.”

b) El derecho a la representación política. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Yatama vs Nicaragua, estableció una interpretación específica de los derechos políticos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. En esta resolución se establece que, tratándose de pueblos indígenas, el derecho a la representación política se puede ejercer a través de sus propias normas e instituciones.

Este mismo derecho está reconocido y garantizado en los artículos 1 y 18 de la DNUDPI, así como en el artículo XXIII de la DADIN.

En concordancia con el apartado precedente, el énfasis en los ciudadanos desplaza el derecho al ámbito individual abandonando su dimensión colectiva. La exigencia de contar con una Autoadscripción calificada, lleva implícita la garantía de representación de los pueblos o, por lo menos, tiende a ese propósito, ya que no solo implica asegurarse de que se postule una persona indígena, sino que cuente con el respaldo o la legitimación de su pueblo. Por esta razón, la consulta sobre la Autoadscripción, debe contribuir para que los pueblos alcancen una representación en el Congreso Federal.

Es importante destacar que el derecho al voto tiene un elemento activo: poder votar, y otro pasivo: ser votado. En tal sentido, la Consulta de referencia parece poner especial énfasis en el elemento pasivo, que puede ser entendido como un derecho inminentemente individual, pero no en el elemento activo; es decir, el derecho colectivo que tienen los pueblos de votar para ser debidamente representados, en un contexto en el que tienen desventajas para que sus representantes accedan a los cargos de representación popular.

c) El proceso y método de consulta. Mediante Acuerdo INE/CG388/2022, ese Consejo General del INE aprobó la convocatoria a la "Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular", así como su extracto y el cuestionario diseñado para que las personas indígenas emitan su opinión.

Esta forma de llevar a cabo la consulta, se aparta de los estándares internacionales; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que establece que la consulta tiene como finalidad llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, respecto de la medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles; asimismo, prevé que la consulta deberá llevarse a cabo a través de las Autoridades e Instituciones representativas de los pueblos.

En este sentido, la consulta implica un proceso de diálogo con las Autoridades y representantes legítimos de los pueblos y requiere de un método que permita alcanzar el acuerdo u obtener el consentimiento. Por ello, es importante afirmar que el método que actualmente está implementando el INE, a través de un cuestionario, anula la posibilidad de diálogo y la construcción de acuerdos en los términos establecidos en las normas nacionales e internacionales en la materia.

d) El estándar de otros procesos de consulta del INE. Es importante señalar que el proceso y método de la Consulta sobre la Autoadscripción calificada, también se aparta de otros procesos de consulta aprobados por el propio Consejo General del INE, como han sido las consultas sobre la Redistribución electoral (Acuerdo INE/CG1467/2021, de fecha 27 de agosto de 2021).

En estos procesos, se ha reconocido a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y se han privilegiado métodos de exposición, escucha, diálogo y construcción de consensos.

Debemos reconocer que estos procesos, al considerar localidades, comunidades y municipios que pertenecen a un mismo pueblo indígena en un distrito electoral, contribuyen a que, en un futuro no muy lejano, estos pueblos cuenten con su propia representación y a que los partidos políticos abonen en esta dirección.

Es de hacer notar que el proceso de consulta sobre la Redistribución electoral fue impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-1296/2021 Y ACUMULADO, en el cual determinó confirmar el Acuerdo controvertido, por estar apegado a los estándares internacionales.

Es decir, un proceso de consulta que reconozca a los pueblos como sujetos de derecho y que les dé voz a través de sus legítimas Autoridades y representantes, cumple con los estándares internacionales y puede generar una transformación real y verdadera en la participación política en nuestro país y, con ello, mejorar sus condiciones de vida.

e) *Participación de las comunidades afromexicanas. El apartado C de la Constitución Federal dispone que los pueblos y comunidades afromexicanas, tendrán en lo conducente los derechos establecidos para los pueblos indígenas. En tal virtud, el proceso de consulta debe considerar la participación de las comunidades afromexicanas de nuestro país, pues no son ajenas al ejercicio del derecho de autoadscripción que nos ocupa.*

En suma, como lo hicimos notar con anticipación mediante los Oficios números CGDI/2022/OF/739 y CGDI/2022/OF/825, respectivamente, suscritos por el Coordinador General de Derechos Indígenas de este Instituto, la “Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”, implica una regresión ya que está diseñada para tomar en cuenta la opinión de las personas indígenas de forma individual por sobre la de las Autoridades tradicionales, comunitarias e Instituciones representativas de los pueblos indígenas, reconociendo como titular del derecho a la persona y no a dichos pueblos.

Dicho de otro modo, se da preminencia al derecho individual de la persona indígena por encima de los derechos colectivos de los cuales son titulares los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con lo cual se contraviene la letra y espíritu de la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia.

Por todo lo anteriormente expuesto y convencidos de la necesidad de contar con un México realmente pluricultural, democrático y justo, hemos tomado la decisión de dirigirnos a Ustedes con la firme convicción de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano.

*Estamos seguros que tendrán la sabiduría, vocación democrática y profundo sentido de justicia para acoger nuestras consideraciones, **revisar de manera urgente el proceso de consulta en curso y cumplir responsablemente con las normas relacionadas con la consulta indígena en la legislación nacional e internacional.**”*

39. Al respecto, sobre los cuestionamientos remitidos por el INPI, esta autoridad electoral advierte que son cinco rubros respecto de los cuales versan las inquietudes de dicha institución; en las siguientes consideraciones se dará respuesta a cada uno de ellos; no obstante, debido a su relación algunos serán agrupados para su análisis.
40. Así, en primer lugar se procede a dar respuesta a las manifestaciones referidas en los incisos a), c) y e) del oficio descrito, mediante los cuales establece de manera general que: a) la consulta, al poner énfasis en las personas y colocar a los pueblos en segundo plano, se aparta de la CPEUM y de los instrumentos internacionales en la materia y desnaturaliza los derechos indígenas; b) la Consulta en sí, se aparta de los estándares internacionales por utilizar el Cuestionario; y c) no es acorde por no incluir a la comunidad afromexicana.

Sobre ello, los argumentos referidos en la sentencia SUP-JDC-556/2022 y SUP-JDC-557/2022 ACUMULADOS, resultan aplicables para responder a tales preocupaciones externadas por el INPI; pues si bien se manifiesta que tanto la Convocatoria como el Protocolo desconocen las formas tradicionales de debate de las comunidades, al únicamente permitir que las autoridades indígenas y las personas en lo individual deliberen respecto de la materia de la consulta, la Sala Superior consideró que esa es una interpretación incorrecta del procedimiento de Consulta, pues en éste, se permite la deliberación de los pueblos y las comunidades indígenas conforme a sus usos y costumbres. Lo anterior es así ya que, la Base Cuarta, inciso b) de la Convocatoria y el Apartado G), punto III del Protocolo prevén que la deliberación sea realizada por las “autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, y las personas indígenas en lo individual”, lo cierto también es que esa misma disposición añade que dicho proceso debe ser realizado “de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión”. Por lo tanto, dichas disposiciones deben entenderse en el sentido de que los pueblos, comunidades y personas indígenas pudieron deliberar libremente sobre la información que proporcionó la autoridad electoral sin mayor restricción que las establecidas en sus propios métodos y tradiciones.

Por otro lado, otro aspecto relevante a tener en cuenta es que la sentencia mencionada establece que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que no existe un único modelo para las Consultas, sino que se deberá atender a la finalidad de la misma, las circunstancias nacionales, las de los pueblos y comunidades indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas; sobre ello, resalta la Sala Superior que el diseño de la Consulta realizada por el INE, en los términos previstos en la Convocatoria y el Protocolo, es culturalmente apropiado, ya que ha permitido la deliberación de los pueblos y comunidades indígenas conforme a sus usos y costumbres, tal y como ya quedó asentado.

Asimismo, en la sentencia de mérito, sobre el Cuestionario se especifica que el mismo es sólo una guía para enfocar la Consulta en la materia de ésta, sin pretender cerrar el diálogo, acotarlo ni coartar la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas al contenido de dicho documento; por ello, el Cuestionario de ninguna manera, anuló la posibilidad de que las personas y comunidades consultadas dialogaran y formularan las sugerencias u observaciones que consideraran convenientes.

Finalmente, sobre la inquietud del INPI de no haber incluido a las personas pertenecientes a grupos afromexicanos en esta Consulta, en la sentencia referida quedó asentado que el grupo al que la autoridad jurisdiccional ordenó a este Instituto a consultar se enfoca única y exclusivamente en las personas indígenas; por lo que la Consulta planteada por este Instituto ha sido acorde con lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF.

41. Por otro lado, en lo que respecta a los argumentos vertidos en el inciso b) del oficio del INPI, de manera general se especifica que, tratándose de pueblos indígenas, el derecho a la representación política se puede ejercer a través de sus propias normas e instituciones; además, de que la Consulta de referencia parece poner especial énfasis en el derecho colectivo que tienen los pueblos de votar para ser debidamente representados, en un contexto en el que tienen desventajas para que sus representantes accedan a los cargos de representación popular.

Sobre ello, cabe referir la Tesis Aislada:

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.

El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.

Amparo directo 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Época: Novena Época

Registro: 165288

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XVI/2010

Página: 114

Por lo tanto, si bien las comunidades indígenas pueden determinar libremente lo relativo a sus normas de convivencia, organización política, social, económica y cultural, ello no significa que su actuar pueda ser fuera de las normas legales.

Asimismo, de conformidad con el artículo 35, fracciones I y II de la CPEUM es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Por lo que la consulta realizada por este Instituto no sólo atiende a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en la materia de la misma, sino también a las de las personas que integran dichas comunidades, de ahí que sea necesario escuchar todas las voces.

42. Respecto a los argumentos remitidos en el inciso d) del oficio citado, en el que señalan que, el proceso y método de la Consulta sobre la Autoadscripción calificada, también se aparta de otros procesos de consulta aprobados por el propio Consejo General del INE, como han sido las consultas sobre la redistribución electoral, y que no se han considerado por completo a las autoridades indígenas en la misma, cabe señalar que efectivamente difiere puesto que se trata de objetos y materias distintas. En ese sentido, no pueden aplicarse los mismos criterios establecidos para la consulta en materia de distritación electoral, la cual se refiere a la definición del ámbito territorial de cada uno de los distritos electorales que conforman el país, a la consulta en materia de autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, puesto que en este caso se trata de escuchar todas las voces que pueden verse afectadas por la medida a tomar, ya que las mismas afectarán a las personas ciudadanas indígenas durante el ejercicio del derecho al voto en sus dos vertientes, tanto activo como pasivo, por lo que las opiniones, sugerencias y observaciones que todas las personas involucradas pudieran emitir en torno a los requisitos que deben reunir las personas que les representen, son tan importantes como aquéllas que puedan manifestar sus autoridades.

Ahora bien, por lo que hace a las autoridades indígenas, mediante oficio CGDI/2022/OF/870 de fecha siete de junio de dos mil veintidós, el INPI compartió al INE información relativa al directorio de autoridades que constituyen la base para el desempeño de sus atribuciones. Es el caso que dicho directorio, así como la información recabada por el personal de este Instituto durante el proceso de consulta en materia de distritación, fueron la base para que las JLE o las JDE realizaran las invitaciones a participar en la Consulta; asimismo, en el Dictamen anexo a este Acuerdo queda constancia del número de autoridades que fueron invitadas a participar en la Consulta y en las actas levantadas sobre las reuniones consultivas quedó constancia de las autoridades indígenas que acudieron a éstas, por lo que esta autoridad realizó la consulta en apego estricto al protocolo aprobado de tal suerte que en la consulta se promovió la participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus autoridades y representantes, así como de las personas en lo individual.

Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-901/2022

43. Como ya quedó asentado en el apartado de antecedentes del presente Acuerdo, el diez de agosto de dos mil veintidós, diversas personas ciudadanas que se autoadscriben a diferentes comunidades indígenas y equiparables de Tlaxcala, promovieron un juicio de la ciudadanía para impugnar los Acuerdos INE/CG347/2022 e INE/CG388/2022, además de quejarse de la falta de respuesta por parte de la autoridad electoral a un escrito presentado en la JDE 03 de Tlaxcala, por medio del cual solicitaron la celebración de las reuniones consultivas en sus propias asambleas generales comunitarias y en las fechas que las personas impugnantes determinaran, contemplando, además, que en las mismas participaran diversas personas expertas; no obstante, mediante sentencia emitida el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en el expediente identificado como SUP-JDC-901/2022, la Sala Superior del TEPJF determinó lo siguiente¹³:

VIII. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **confirman**, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos controvertidos.

SEGUNDO. Se **remite** el escrito de demanda al Instituto Nacional Electoral para los efectos precisados en la ejecutoria.

(...)"

¹³ Idem.

La Sala Superior del TEPJF, en la sentencia mencionada, determinó los siguientes:

VII. EFECTOS

96. Considerando lo expuesto, al resultar ineficaces e infundados los planteamientos de la parte actora, lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos controvertidos respecto de la consulta sobre autoadscripción calificada.

97. Asimismo, se debe remitir el escrito de demanda al Instituto Nacional Electoral para que en plenitud de atribuciones determine lo que en derecho corresponda en relación con las supuestas omisiones de dar respuesta a los escritos de la parte actora relacionados con las consultas sobre autoadscripción calificada y redistribución electoral.

(...)

En cuando a la omisión de respuesta por parte de la autoridad electoral al escrito presentado en la JDE 03 de Tlaxcala, la Sala Superior del TEPJF determinó lo siguiente¹⁴:

48. En el expediente obra un escrito presentado ante el Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Tlaxcala, suscrito el veinticinco de junio de este año y recibido el treinta siguiente de ese mismo mes, en el cual **manifestaron su exigencia de que la consulta debía realizarse a través de sus asambleas, por lo que en cada comunidad señalarían fecha y hora para iniciar las asambleas informativas y exigían al Instituto facilitar la participación de personas expertas en el tema de consulta y derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, para que en cada asamblea asistieran por lo menos cuatro personas expertas; manifestando que no aceptarían ninguna otra propuesta de lineamiento o procedimiento para las consultas.** En la demanda se expresa que a la fecha (la demanda está fechada el once de julio del presente año) no habían tenido respuesta alguna por parte de la autoridad.

(...)

50. Lo anterior, permite advertir que la autoridad no niega la recepción del escrito presentado el treinta de junio ante el Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital, así como tampoco afirma que se haya dado respuesta a lo ahí solicitado. Lo que permite suponer que el escrito se recibió en los términos expuestos en la demanda y que a la fecha de la misma no había sido respondido.

51. No obstante, con base en lo expuesto, esta Sala Superior considera ineficaz el agravio, puesto que, con independencia del deber de la autoridad de responder, lo cierto es que, conforme al acuerdo INE/CG388/2022, la etapa de información transcurrió del seis al diecisiete de junio de este año, con lo cual la solicitud de treinta de junio resulta inviable, incluso desde el momento de su presentación; aunado a que imponía condiciones al Instituto que no encuentran un fundamento en la normativa electoral ni en las normas internacionales que reconocen el derecho a la consulta previa, pues, como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos no existe un modelo único de procedimiento de consulta, aunque el mismo debe garantizar una participación efectiva.

52. Así, dicho tribunal interamericano ha considerado:

[...] la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que la expresión "procedimientos apropiados" debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería "tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como [contextualmente de] la naturaleza de las medidas consultadas". Así, tales procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos. La adecuación también implica que la consulta tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión. En ese mismo sentido, la jurisprudencia y la legislación interna de varios Estados se refieren a la necesidad de llevar a cabo una consulta adecuada.

¹⁴ Idem.

53. Esto es, la exigencia de que la consulta sea adecuada supone valorar las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas a consultar.

54. En el caso, se trata de una consulta nacional que implicó la realización de reuniones consultivas en las treinta y dos entidades federativas, a más de cien pueblos indígenas y población indígena migrante.

55. Así se previó en la convocatoria al proceso de consulta en la que se señaló:

Quinta. Sedes de las reuniones consultivas.

En las reuniones consultivas se considerará la participación de los siguientes pueblos indígenas:

(...)

Este listado es enunciativo, más no limitativo, por lo que, en caso de que algún pueblo o comunidad se considere excluido, bastará con que su representante presente una solicitud por escrito ante la JDE más cercana a efecto de que pueda participar en las reuniones consultivas.

[...]

56. Lo anterior permite advertir que no se trata de una consulta exclusiva para los pueblos indígenas del estado de Tlaxcala o para las comunidades impugnantes, sino de una consulta nacional, en la cual la autoridad electoral debía organizar un proceso que permitiera conocer en la mayor medida la opinión de la mayor cantidad de pueblos, comunidades y personas indígenas, por lo que se establecieron condiciones generales de participación, etapas y plazos, así como medidas de control y garantía para efecto de salvaguardar los estándares normativos de la consulta.

57. Así, atendiendo a su naturaleza, las medidas a consultar no incidían, exclusivamente o preponderantemente, en las comunidades señaladas en la demanda, por lo que no se puede presuponer que las todas las condiciones o exigencias de las comunidades resultan obligatorias para la autoridad, incluso con posterioridad al vencimiento de las etapas en las que pretende aplicarse.

58. Para ello es relevante distinguir las diferentes situaciones y los distintos niveles de participación de los pueblos indígenas reconocidos en materia de consulta:

1. Cuando la medida que les concierna sea de aplicación para toda la población indígena del país, donde habría el derecho a la participación.
2. Cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectarlos directamente, donde el Estado tiene el deber de llevar a cabo la consulta previa para llegar a acuerdos, y 3. Cuando la afectación sea de tal grado en cuyo caso no es suficiente la consulta, sino que es necesario el consentimiento libre, previo e informado.

59. De esta forma, si bien existe el deber de las autoridades estatales de respetar el derecho a la consulta previa, libre e informada en los términos en que se han previsto en la normativa nacional e internacional, así como en la jurisprudencia en la materia, las cuales exigen que la consulta sea culturalmente adecuada, accesible, sin discriminación y garantizando la participación efectiva de estos pueblos, **ello no supone que tratándose de consultas nacionales que implica a un número amplio de comunidades la autoridad electoral esté constreñida a seguir todas las exigencias particulares de cada una de la comunidades de los diferentes pueblos indígenas en cada entidad federativa.**

60. El deber de la autoridad electoral implica garantizar que las consultas se realicen de una manera apropiada a las circunstancias de las comunidades, mediante procedimientos adecuados, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, en particular, a través de sus instituciones representativas y salvaguardando sus tradiciones, normas y sistemas normativos.

61. Así lo dispone el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales:

Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...] 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

62. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señala al respecto: Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

63. Por su parte, esta Sala Superior también ha precisado que “las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados”.

64. Asimismo, esta Sala Superior ha destacado entre los requisitos que deben seguir las autoridades electorales está el de proporcionar los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión; dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

65. Por su parte, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado sobre el requisito de que las consultas sean a través de procedimientos adecuados:

En lo que respecta a pueblos indígenas y tribales, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que los Estados tienen el deber de instituir procedimientos adecuados en el marco del ordenamiento jurídico interno para procesar las reivindicaciones de sus tierras, derivado de la obligación general de garantía que establecen los artículos 1 y 2 de la Convención. Los recursos ofrecidos por el Estado deben suponer una posibilidad real para que las comunidades indígenas y tribales puedan defender sus derechos y puedan ejercer el control efectivo de su territorio, sin ninguna interferencia externa.

66. De lo expuesto se puede considerar que existe el deber de las autoridades electorales de consultar a las comunidades y pueblos, mediante procedimientos apropiados, atendiendo a las circunstancias, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; considerando para ello las tradiciones y normas internas, así como garantizando la participación y cooperación con las comunidades, a través del diálogo respetuoso y de buena fe; sin que los resultados de la consulta tengan un efecto vinculante.

67. Esto es, como también lo señala el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los “procedimientos adecuados” de consulta “implican que ésta se debe ajustar a la cultura, idioma y dinámicas organizativas, a sus autoridades representativas

y a su elección, a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, adoptando y poniendo en marcha con las comunidades estrategias de información y comunicación que sean culturalmente pertinentes.”

68. En el presente caso, tanto en las consideraciones de los acuerdos impugnados, como en los procedimientos implementados en los mismos, se buscó garantizar la participación efectiva de la mayor cantidad de comunidades indígenas en todo el país a través de sus autoridades representativas y en condiciones adecuadas a la naturaleza de la consulta.

69. Así, se advierte, por ejemplo, en el Protocolo aprobado por el Instituto Nacional Electoral se destaca, entre los enfoques de la consulta, a la interculturalidad, caracterizada por “el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”, lo que implica “tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados”.

70. En este sentido, se abarcó entre las personas consultadas a las “personas indígenas mexicanas residentes en el país de forma individual o a través de las autoridades tradicionales comunitarias e instituciones representativas”; asimismo, se convocó a observadores a participar durante todo el proceso de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas; entre otros, a las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas acreditadas por el IMPI y el INE”, y se autorizó el “acompañamiento” de los partidos políticos nacionales.

71. Como se advierte de lo expuesto, el Protocolo aprobado por la autoridad electoral para la consulta sobre autoadscripción sí procuró el mayor diálogo posible con las comunidades y pueblos indígenas del país y la participación de otras personas y entidades para efecto de supervisar el proceso, respetando las tradiciones, autoridades y procedimientos de las comunidades.

72. El hecho de que se haya permitido el “acompañamiento” de los partidos y la participación de observadores externos tampoco se considera, por sí mismo, una incidencia desproporcionada o irracional en las consultas comunitarias, porque tal acompañamiento se hace depender, en la etapa deliberativa de la consulta de las determinaciones que adopten las comunidades conforme a sus propias normas. **De ahí que no pueda considerarse una intervención indebida en su autonomía, pues dependerá de cada asamblea o autoridad tradicional encargada de autorizar o no la participación de personas ajenas a la comunidad en sus asambleas.**

73. Por lo anterior, es infundado el planteamiento, puesto que, si bien la participación de personas externas a la comunidad está dispuesta en el protocolo, lo cierto es que se prevé que en la etapa deliberativa “no podrá intervenir ningún órgano de la autoridad electoral”.

74. Esto es, en la etapa deliberativa –en la que las comunidades definen sus posturas frente a la medida en consulta, a través de sus autoridades tradicionales o comunitarias– se estipula que cada pueblo o comunidad queda en plena libertad de realizar su proceso de deliberación en reuniones dentro de su propia comunidad. Por ende, la posibilidad de que las personas observadoras asistan a las asambleas comunitarias donde se debatan temas referentes a la autoadscripción calificada debe interpretarse como una potestad de los propios pueblos y comunidades indígenas en concordancia con su sistema normativo interno.

75. De esta forma, son las propias asambleas comunitarias las que, en ejercicio de su derecho de autogobierno y con base a sus normas internas, analizarán la viabilidad de la presencia o no de las personas que funjan como observadores y de quienes formen parte de partidos políticos.

76. De hecho, en la base tercera de la Convocatoria para quienes deseen participar como observadoras u observadores, se dispone que deberán abstenerse, entre otras cosas, de intervenir en el desarrollo de la etapa deliberativa. De ahí lo infundado del agravio.

77. Por todo lo expuesto, se considera que –como se determinó esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-556/2022 y su acumulado– las disposiciones previstas en la Convocatoria son acordes con el requisito de que las consultas sean culturalmente apropiadas, y no se advierten elementos en el caso particular que impliquen una vulneración sustancial a dicho principio o a la autonomía de las comunidades impugnantes.

78. Ello es así porque esta Sala Superior no cuenta con elementos para considerar que se vulnera el derecho a una participación efectiva en la consulta de acuerdo a las tradiciones de las comunidades impugnantes, puesto que no es posible suponer ex ante que las tradiciones de las comunidades implicaban deberes de la autoridad para efecto de garantizar la presencia de cuatro expertos, en los términos solicitados por las comunidades, aunado a que el deber de la autoridad como se señaló se cumple, a partir de garantizar la posibilidad de recibir las opiniones y consideraciones de las comunidades de manera oportuna, de forma que pudiera instrumentar cualquier medida que resultara necesaria y posible material y jurídicamente.

79. Lo anterior no prejuzga ni implica un pronunciamiento respecto de si las asambleas informativas con personas expertas es una medida necesaria para garantizar el carácter informado y culturalmente adecuado de una consulta indígena; no obstante, **no hay elementos para suponer que la consulta no garantiza su carácter informado, así como tampoco que al no haberse atendido a lo solicitado por las comunidades impugnantes se haya vulnerado el principio de buena fe, o los elementos de pertinencia cultural de las consultas indígenas; en la medida en que no se advierte coerción o violencia, así como tampoco que se haya implementado como una mera formalidad, puesto que –como se ha expuesto en los párrafos anteriores– la autoridad electoral adoptó diferentes medidas para garantizar tales condiciones y principios, de forma tal que la consulta garantizó la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas de forma razonable atendiendo a la naturaleza de la medida consultada y el carácter nacional de la consulta.**

80. Aunado a ello, si bien se advierte la omisión de dar respuesta de lo solicitado, ello no implica que se vulnere el principio de buena fe, ni que la consulta se haya realizado en un ambiente carente de confianza, libertad y respeto, pues, se insiste, la solicitud se formuló en un momento avanzado del proceso de consulta y se respetó en todo momento las facultades de las asambleas comunitarias para determinar el procedimiento deliberativo que consideraran más pertinente atendiendo a sus tradiciones y sistemas normativos.

81. Así, al no haberse formulado observaciones de manera oportuna para estar en posibilidad de establecer un diálogo que permitiera a las comunidades y a la autoridad definir algunas medidas que permitieran adecuar algunas de las exigencias planteadas por las comunidades, esta Sala Superior no advierte la violación a los derechos colectivos de las comunidades.

82. Lo expuesto es acorde con el criterio de esta Sala Superior, en el sentido de que al expresar cada concepto de agravio se deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado, aunado a que, incluso considerando el principio de suplencia de la queja, esta no implica suplir las cargas probatorias de las partes.

83. Es por ello que no bastan, en el presente caso, los argumentos genéricos formulados por la parte actora en la medida en que incluso sus señalamientos y exigencias a la autoridad fueron planteadas en un momento en que habría sido material y jurídicamente imposible, al haber concluido para ese momento la etapa informativa, en la cual, las comunidades pretendían que estuvieran presentes personas expertas en cada asamblea informativa.

84. No obstante lo expuesto, al tratarse de una petición relacionada con la consulta para la verificación de la autoadscripción indígena, respecto de la cual no existen elementos para suponer que se ha dado respuesta, esta Sala Superior estima pertinente remitir la demanda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de sus atribuciones, adopte la decisión que corresponda.

44. Al respecto, en el presente considerando esta autoridad procede a dar respuesta al escrito de fecha veinticinco de junio de dos mil veintidós, recibido el treinta de junio de dos mil veintidós en la JDE 03 de Tlaxcala, signado por el C. Crisóforo Cuamatzi Flores, ostentándose como Presidente de la Comunidad San Felipe Cuauhtenco, Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, así como por el C. Ignacio Rodríguez Hernández, quien se identificó como Presidente de la Comunidad de Santa Justina Ecatepec, Municipio de Ixtacuixtla y otros presidentes de comunidad quienes solicitaron lo siguiente:

“(…)

Acerca del oficio número INE/TL/JDE03/VE/0490/2022, de fecha 7 de junio de 2022 (con su respetivo número de oficio en el caso de las demás comunidades), informándonos sobre la consulta que pretenden realizar sobre la ‘auto adscripción calificada’, hemos tomado el acuerdo de manifestar nuestra exigencia que la consulta debe realizarse a través de nuestras asambleas, por lo que en cada comunidad fijaremos la fecha y la hora para iniciar las asambleas informativas, y exigimos que el INE facilite la participación de personas expertas en el tema de consulta y derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables. En cada asamblea deben asistir por lo menos cuatro personas expertas Adjuntamos una lista de personas expertas para tal fin:

Cada presidente de comunidad estará al pendiente de su escrito sólo para fijar fecha y hora de la primera asamblea general informativa en su comunidad. No aceptamos ninguna otra propuesta de lineamiento o procedimiento para las consultas.”

Como ya quedó referido en los argumentos esgrimidos en la sentencia de mérito, el Protocolo consideró diversas etapas para el desarrollo de la Consulta, aunado a lo anterior, mediante acuerdo INE/CG388/2022, aprobado el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, se establecieron las fechas que abarcarían esas etapas. Asimismo, en el Protocolo se estableció quiénes eran los actores de la Consulta.

Al respecto, el escrito en cita fue presentado el veinticinco de junio de dos mil veintidós, es decir, cuando la Etapa Informativa ya había fenecido, pues la misma se llevó a cabo del seis al diecisiete de junio de dos mil veintidós; por lo que pretender que dicha comunidad de manera alterna, considerara apenas determinar las probables fechas para las reuniones informativas, no era coincidente con las fechas estipuladas; y por lo tanto, no resultaría atendible; por ello, aunque se hubiera emitido una respuesta por parte de la autoridad electoral en el momento en que se presentó el escrito, la misma sería en sentido negativo.

Ya que, además, se pretendían imponer diversas condiciones sin fundamento a la autoridad electoral para que la comunidad en cita participara en la Consulta, lo cual va en contra del objeto de la misma, ya que una de las ideas torales de la misma es la libertad para decidir actuar y participar o no en ella, ya que si la Consulta planteada no era coincidente con las expectativas de la comunidad en cita, la misma no estaba obligada a participar en ella, incluso ni a imponer condiciones específicas, como es contar con determinadas personas expertas, seleccionadas por los integrantes de la comunidad.

Asimismo, debe tomarse en consideración que tal y como ya se ha establecido, y como lo reconoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos no existe un modelo único de procedimiento de consulta; si bien el mismo debe garantizar una participación efectiva, no hay un único modelo de procedimiento apropiado, y se deben tener en cuenta las circunstancias contextuales de los pueblos indígenas. Sin embargo, lo que no se consideró en el escrito remitido por las comunidades de Tlaxcala, es que no se trataba de una Consulta única y exclusiva para las comunidades pertenecientes a dicha entidad, sino de una consulta nacional, por medio de la cual la autoridad electoral buscó conocer la opinión de la mayor cantidad de personas, pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de que se puedan emitir los Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro de las candidaturas se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla; por ello, lo que se buscó fue garantizar la participación efectiva de la mayor cantidad de comunidades indígenas **en todo el país** a través de sus autoridades representativas y en condiciones adecuadas a la naturaleza de la consulta.

Es así que, desde el Protocolo aprobado se planteó el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común, lo que implicó tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses de los involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados.

Aunado a lo anterior, en el mismo Protocolo se determinó a los actores de la Consulta, por lo que pretender que las personas expertas que los interesados proponían para que participaran en sus asambleas no resultaba viable, pues los mismos no formaban parte de los actores de la Consulta, además de que durante la etapa deliberativa no estaba permitido que intervinieran entes distintos a las propias comunidades, precisamente en protección del principio de libertad que debe regir toda consulta indígena, por lo que no era posible convocar a las personas que los interesados proponían para que participaran en sus asambleas.

En razón de lo anterior, esta autoridad electoral considera que tal y como ya lo determinó la Sala Superior en la sentencia de mérito, no hay elementos para considerar que se vulneró el derecho a una participación efectiva en la consulta a las comunidades de Tlaxcala, de acuerdo con sus tradiciones.

Cabe mencionar que mediante oficio INE/TL/JDE03/VE/0659/2022 de fecha once de julio de dos mil veintidós, recibido en la Presidencia de la Comunidad Santa Justina Ecatepec en misma fecha, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 03 de Tlaxcala dio respuesta a consulta similar suscrita por el C. Ignacio Rodríguez Hernández, quien se identificó como titular de la comunidad referida; y otros, quienes también se identificaron como titulares de la presidencia de otras comunidades.

De la protección de datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna acción afirmativa.

45. Por lo que hace a la protección de datos personales, en la razón SEXTA, apartado 9 de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados se estableció:

“Por otro lado, esta Sala Superior observa que hacer pública información vinculada con la pertenencia de una persona a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas, puede colocarle en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su intimidad y datos personales.

En consecuencia, las autoridades electorales debemos velar porque la implementación de las acciones afirmativas no conduzca a la afectación de otros derechos, como la privacidad y la intimidad.

Estos derechos constituyen manifestaciones de una libertad que involucra más aspectos de la persona, que es el libre desarrollo de la personalidad. El libre desarrollo de la personalidad es una protección jurídica a decisiones fundamentales de la persona, como es su vida privada.

Dicha libertad es consustancial a la dignidad de la persona para permitirle desenvolverse y expresarse conforme a sus creencias o sus elecciones, sin intromisión alguna.”

En razón de lo anterior, este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG160/2021, estableció como requisito que en la carta de autoadscripción que se presentara como anexo a la solicitud de registro, las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna de las acciones afirmativas, si ese era su deseo, debían solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que no se hiciera pública la acción afirmativa por la que participaba.

Al respecto, es importante señalar que, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, resolvió el recurso de revisión RRA 11955/21 relativo a una solicitud de información respecto a datos relacionados con acciones afirmativas para el registro de candidaturas, implementadas en el PEF 2020-2021, en cuya determinación dicho órgano colegiado instruyó al INE hacer públicos:

“...los nombres de las personas que se postularon por acciones afirmativas, el nombre de las y los candidatos electos por la acción afirmativa, así como la acción afirmativa vinculada con el partido político, el número de lista, el principio de participación, el género y el entorno geográfico en el cual participan dichos candidatos...”

En razón de ello, los referidos datos de las personas candidatas postuladas por la acción afirmativa indígena serán públicos. No obstante, con el objeto de garantizar la legitimidad de la identidad indígena de las personas candidatas y evitar acciones fraudulentas en perjuicio de las comunidades, pueblos indígenas y sus integrantes a quienes se busca beneficiar con la acción afirmativa, este Consejo General considera que también debe hacerse pública la información relativa a la autoridad indígena, tradicional o comunitaria que emita la constancia de adscripción o reconocimiento de identidad indígena, así como el pueblo y comunidad indígena al que pertenece la persona candidata.

Del contenido de los Lineamientos

46. A efecto de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia dictada en el recurso de reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, lo conducente es, emitir los Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción indígena calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.
47. Para tales efectos, teniendo como fundamentos y motivos lo hasta aquí expuesto en el presente Acuerdo, este Consejo General considera que en los Lineamientos deberá establecerse lo siguiente:
- a) Que la solicitud de registro de las personas candidatas a cargos federales por el principio de mayoría relativa postuladas a través de la acción afirmativa indígena deberá ser presentada ante el Consejo Local o Distrital, según corresponda, a efecto de que la Vocalía Ejecutiva o la persona que ésta designe cuente con la mayor prontitud con los elementos necesarios para verificar los requisitos de elegibilidad de la persona candidata, así como para corroborar la autenticidad de las constancias de adscripción calificada indígena y constatar que se acredita el vínculo con el pueblo y la comunidad indígena. No obstante, dichas solicitudes podrán presentarse supletoriamente ante el Consejo General.
 - b) Que, en el caso de las personas postuladas por el principio de representación proporcional, la solicitud de registro deberá presentarse ante el Consejo General.
 - c) Que la solicitud de registro deberá acompañarse de una carta de autoadscripción en la que la persona candidata señale:
 - El pueblo y la comunidad indígena a la cual pertenece, desde qué fecha y cuál es la localización de esa comunidad indígena;
 - Si es hablante de una lengua indígena, y cuál de ellas;
 - Cuáles son los motivos por los que se autoadscribe a ese pueblo y comunidad;
 - De qué manera mantiene un vínculo con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

La comunidad que refiera deberá estar comprendida dentro del distrito, entidad o circunscripción, según el cargo de que se trate, por el cual pretende ser postulada la persona y estar preferentemente registrada en el Sistema Nacional de Información Estadística de los Pueblos y Comunidades Indígenas del INPI.
 - d) Que a la solicitud de registro también deberá acompañarse la constancia de adscripción calificada indígena expedida por una autoridad existente en la comunidad o población indígena a la que pertenece y por la cual pretende postularse, misma que deberá estar preferentemente registrada dentro de dicho Sistema Nacional de Información.
 - e) Que la constancia de adscripción calificada indígena deberá emitirse por alguna de las autoridades de la comunidad a la que pertenece la persona que se pretende postular como candidata, conforme al siguiente orden de prelación:
 - Asamblea General comunitaria o su equivalente;
 - Asamblea de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias;
 - Autoridad comunitaria;
 - Autoridad agraria indígena.
 - f) Que, en caso de que en la comunidad no exista alguna de las autoridades mencionadas, la autoridad electoral podrá verificar el vínculo de la persona candidata con la comunidad a la que pretende representar, a través de lo siguiente:
 - Realización de una asamblea comunitaria;
 - Testimoniales de las personas integrantes de la comunidad;
 - Análisis de la documentación que integra la solicitud de registro
 - Autoridades municipales;
 - Asociaciones civiles de personas indígenas.

- g)** Que la constancia de adscripción calificada indígena deberá presentarse en original y contener requisitos mínimos tales como: la fecha de expedición, que no podrá ser mayor a seis meses de antelación a la solicitud de registro, nombre, firma o huella dactilar, en su caso, sello y cargo de quien la expide, así como el domicilio para su localización y número telefónico u otro medio de contacto.
- h)** Que la constancia de adscripción calificada indígena debe señalar a partir de qué elementos se considera que la persona que se postula tiene un vínculo efectivo con la comunidad indígena, es decir:
- Si pertenece a la comunidad indígena;
 - Si es nativa de la comunidad indígena;
 - Si acredita tener como lengua materna una lengua indígena;
 - Si habla alguna lengua indígena y cuál de ellas;
 - Si es descendiente de personas indígenas de la comunidad;
 - Si ha desempeñado algún cargo tradicional en la comunidad, cuáles y en qué periodo;
 - Si ha desempeñado algún cargo de representación de la comunidad de conformidad con su sistema normativo indígena;
 - De qué manera participa activamente en beneficio de la comunidad indígena;
 - De qué manera demuestra su compromiso con la comunidad indígena;
 - Si ha prestado servicio comunitario y en qué ha consistido;
 - Si ha participado en reuniones de trabajo tendientes a mejorar las instituciones o resolver conflictos en la comunidad;
 - Si ha sido miembro de alguna asociación indígena para mejorar o conservar sus instituciones;
 - Qué otras actividades ha desarrollado a favor de la comunidad y en qué periodo;
 - Y los demás elementos que la comunidad o autoridad indígena, tradicional o comunitaria considere necesarios para acreditar la pertenencia de la persona a la comunidad.
- i)** Que la constancia de adscripción calificada indígena deberá acompañarse de copia del documento emitido por la instancia de decisión comunitaria, ya sea acta de asamblea o su análogo.
- j)** Que en el supuesto de las personas que sean postuladas tanto por el principio de mayoría relativa como por representación proporcional, deberán acreditar su autoadscripción indígena calificada con las mismas constancias para ambas solicitudes de registro.
- k)** Que, de ser el caso que la constancia de adscripción calificada indígena no cumpla con los requisitos establecidos en los Lineamientos, el Instituto formulará requerimiento al partido político o coalición a efecto de que en el plazo de 48 horas subsane la inconsistencia identificada, apercibido de que en caso de no hacerlo no se registrará la candidatura correspondiente.
- l)** Que, en respuesta al requerimiento mencionado en el inciso anterior, no podrá presentarse constancia de comunidad o autoridad distinta a la presentada, sino que deberá perfeccionarse la constancia ya exhibida o complementarla con otros elementos que enriquezcan la argumentación que se haya vertido en la misma.
- m)** Que en caso de impugnación de la candidatura indígena, la Vocalía Ejecutiva Local o Distrital o la persona que esta designe, llevará a cabo diligencias de verificación para aportar elementos en el informe circunstanciado que brinde al TEPJF, para ello deberá realizar la diligencia de entrevista con la autoridad emisora de la constancia de adscripción calificada indígena, para determinar cómo se acredita el vínculo con el pueblo y la comunidad a la que dice pertenecer la persona candidata, de conformidad con el formato que al efecto emita la DEPPP. Para dicha verificación, la Vocalía podrá estar acompañada de personas intérpretes/traductoras de lenguas indígenas.

- n) Que las diligencias de verificación de las constancias de adscripción calificada indígena que, en su caso, se realicen, se llevarán a cabo preferentemente de lunes a viernes entre las 9:00 y 18:00 horas (hora local). No obstante, las visitas a los pueblos y comunidades indígenas se concertarán previamente con las autoridades correspondientes de cada lugar; por lo que dicho horario pueda ampliarse e inclusive las diligencias pueden realizarse en sábados y domingos.
- o) Que, en el caso de que la constancia haya sido emitida por la Asamblea General Comunitaria o equivalente, o la Asamblea de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, la entrevista se realizará con las personas que hayan suscrito el acta de dicha asamblea o con al menos tres personas de la comunidad.
- p) Que las personas que fueron electas como Diputadas o Diputados en alguno de los distritos indígenas en que en los últimos dos PEF no fue obligatorio postular personas de esa adscripción, en caso de buscar su reelección, deberán acreditar el vínculo con la comunidad indígena a la que pretenden acreditar conforme a los requisitos que han sido descritos.
- q) Que en la determinación que adopten los Consejos del INE deberán valorarse todas las constancias que obren en el expediente de solicitud de registro, las que se alleguen con motivo de los requerimientos formulados a los PPN o coaliciones y, en su caso, las que se hayan desahogado ante la procedencia de una diligencia de verificación de la constancia de adscripción indígena calificada y documentos que la acompañan, además de los documentos que obren en los archivos del INE para determinar si se acredita el vínculo efectivo de la persona candidata con el pueblo y la comunidad indígena.
- r) Que de resultar que con la constancia de adscripción indígena y documentación que obre en el expediente no se acredite la autoadscripción indígena calificada de la persona, se negará el registro de la candidatura correspondiente y el PPN o coalición contará con 48 horas para sustituir la candidatura. La nueva candidatura que se presente deberá cumplir con los requisitos establecidos en los Lineamientos; de no ser así, dado que se trata de una acción afirmativa de cumplimiento obligatorio, se amonestará al PPN o coalición y se le otorgará un plazo adicional de 24 horas para presentar una nueva solicitud. En caso de que en este último plazo no presente una solicitud de registro que cumpla con los requisitos establecidos, el PPN o coalición se quedará sin esa candidatura.
- s) Que únicamente en los casos en que en la comunidad indígena no exista una autoridad que pueda expedir la constancia de adscripción calificada indígena, una asociación civil eventualmente puede acreditar o hacer constar la adscripción indígena calificada de determinada persona; sin embargo, las afirmaciones deben estar robustecidas de otros elementos sustanciales que permitan sustentar lo que pretenden hacer constar. Asimismo, a efecto de evitar que se integren asociaciones civiles especialmente para emitir este tipo de constancias, la asociación civil debe tener al menos dos años de antigüedad a la fecha de expedición de la constancia, estar integrada por personas indígenas y, conforme al acta constitutiva de la asociación civil, el objeto social debe estar vinculado con la promoción de la igualdad de oportunidades de las personas indígenas, la eliminación de cualquier práctica discriminatoria, el impulso de su desarrollo en el ámbito económico, social, político, educativo, la mejora de sus condiciones, la protección de sus tradiciones y herencia cultural, el apoyo a sus actividades productivas, entre otros.
- t) Que, toda vez que el Ayuntamiento electo mediante el sistema de partidos políticos no constituye propiamente una autoridad tradicional al interior de una comunidad indígena, la misma sólo tendrá legitimación para expedir constancias en las que se pudiera acreditar el vínculo con la comunidad a la que pertenece la persona candidata, siempre y cuando no exista en la comunidad otra autoridad que pueda expedir dicha constancia y que la conformación poblacional del municipio tenga al menos un 40% de personas que se autoadscriban como indígenas.
- u) Que las solicitudes de sustitución de candidaturas deberán cumplir con los mismos requisitos y seguir el mismo procedimiento que las solicitudes de registro establecidos en los Lineamientos, con la salvedad de que las primeras deberán ser presentadas invariablemente ante el Consejo General, en términos de lo establecido en el artículo 241 de la LGIPE.
- v) Que, conforme a lo establecido en el artículo 239, párrafo 8, en relación con el 240, párrafo 2 de la LGIPE, así como conforme al principio de máxima publicidad, la Secretaría Ejecutiva y las Vocalías Ejecutivas Locales y Distritales del Instituto, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la lista de candidaturas indígenas registradas en las comunidades indígenas a las que pertenezcan, así como las respectivas sustituciones.

48. Debido a las consideraciones anteriores, con fundamento en las disposiciones señaladas, así como en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-140/2021 y acumulados, se somete a la consideración del Consejo General el presente Acuerdo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Arts. 1; 2; 4; 35, fracciones I y II; 41, párrafo tercero, bases I y V, apartado A, párrafo primero; 59; y 133
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Artículos 9 y 13
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Artículo I, segundo párrafo
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Artículo 25
Convención Americana de los Derechos Humanos
Artículo 23
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
Artículos 1, 4, párrafo 1, inciso c)
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
Artículo 1, inciso b)
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
29, párrafo 1; 30, párrafo 1, inciso h); 31, párrafo 1; 35, párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos j) y jj); 232, párrafo 1; 240, párrafo 2 y 241.
Ley General de Partidos Políticos
3, párrafo 1; y 23, párrafo 1, inciso e)
Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres
Artículo 5, fracción V
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Artículo 5, fracción XIII
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Arts. 1, párrafos 1 y 2, fracciones III y VIII; 3, párrafo 1; y 9, párrafo 1, fracción IX, 15 Bis, 15 Séptimus, 15 Octavus, 15 Novenus,

ACUERDO

PRIMERO. Se tiene por presentado el Dictamen Técnico que emite la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia o improcedencia de las propuestas, sugerencias y observaciones recibidas durante la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción, para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

SEGUNDO. Se aprueban los Lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción calificada de las personas que se postulan en observancia a la acción afirmativa indígena para las candidaturas a cargos federales de elección popular, conforme al Anexo dos del presente Acuerdo.

TERCERO. Remítanse a las diversas áreas del Instituto y a las instancias mencionadas en el presente dictamen incluido como Anexo uno del presente Acuerdo las solicitudes, opiniones o sugerencias que no son competencia de la DEPPP o del INE.

CUARTO. Comuníquese el presente Acuerdo a las Juntas Locales del Instituto, para que a su vez lo comuniquen a sus Juntas Distritales y lo hagan del conocimiento de las personas representantes electas en las reuniones consultivas.

QUINTO. Comuníquese el presente Acuerdo al INPI para los efectos legales a que haya lugar.

SEXTO. Notifíquese el presente Acuerdo a los partidos políticos nacionales.

SÉPTIMO. Dado que ha sido entregado el estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el pasado PEF elaborado por el COLMEX, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación en coordinación con la DEPPP deberá realizar un análisis de su contenido a efecto de determinar si es necesario realizar ajustes al Anexo dos del presente Acuerdo para el próximo PEF.

OCTAVO. Se da respuesta al escrito de fecha veinticinco de junio de dos mil veintidós, recibido el treinta de junio de dos mil veintidós en la JDE 03 de Tlaxcala, signado por el C. Ignacio Rodríguez Hernández y otros en los términos de la consideración 44 del presente Acuerdo, por lo que notifíquese a dichos ciudadanos a través de la mencionada JDE.

NOVENO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por este Consejo General.

DÉCIMO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el DOF.

DÉCIMO PRIMERO. Publíquese el presente Acuerdo y sus anexos, así como todas las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos formulados por los pueblos y las comunidades indígenas durante la etapa consultiva, en la página oficial del INE en el micrositio relativo a la Consulta.

DÉCIMO SEGUNDO. Infórmese dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados.

DÉCIMO TERCERO. Infórmese dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-901/2022.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de noviembre de 2022, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a tener como lengua materna una lengua indígena para acreditar, por seis votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cuatro votos en contra de las Consejeras Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a considerar 3 de los 11 criterios, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por siete votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de la Consejera y los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestro Jaime Rivera Velázquez; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace el uso de testimoniales para todos, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por seis votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cuatro votos en contra de las Consejeras Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a los Artículos 4, inciso b); 6, incisos a) y c); 21 y 22, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por ocho votos a favor y dos votos en contra de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de las Consejeras Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al Artículo 23, inciso n), en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado (inciso m del presente Acuerdo), por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al Artículo 31, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por ocho votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de las Consejeras Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al Artículo 23, inciso m), en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado (inciso l del presente Acuerdo), por siete votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de la Consejera y los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestro Jaime Rivera Velázquez; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la fe de erratas propuesta por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en la parte relativa a los párrafos primero y segundo, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la fe de erratas propuesta por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en la parte relativa al párrafo tercero, por siete votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de las Consejeras Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

El Consejero Presidente del Consejo General, Dr. **Lorenzo Córdova Vianello**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, Lic. **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.

El Acuerdo y los Anexos pueden ser consultados en las siguientes direcciones electrónicas:

Página INE:

<https://www.ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-29-de-noviembre-de-2022/>

Página DOF

www.dof.gob.mx/2022/INE/CGord202211_29_ap_30.pdf

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos y personas obligadas durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de éstos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG854/2022.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INSTRUYE A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS SUJETOS Y PERSONAS OBLIGADAS DURANTE EL PERIODO DE OBTENCIÓN DEL APOYO DE LA CIUDADANÍA Y PRECAMPANA DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2022-2023 EN LOS ESTADOS DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y MÉXICO, ASÍ COMO LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS QUE SE PUDIERAN DERIVAR DE ESTOS

ANTECEDENTES

- I. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 10 de febrero de 2014 se reformó el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); el cual dispone, en su Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, que el Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, a los partidos políticos y los ciudadanos asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y cuyas actuaciones son realizadas con perspectiva de género.
- II. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en cuyo libro cuarto, título segundo, capítulos cuarto y quinto, se establecen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización (COF) y de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- III. Así, en dicho artículo 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo; se establece que corresponde al Consejo General (CG) del INE la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- IV. El 31 de enero de 2018, el CG del INE emitió el Acuerdo INE/CG85/2018 por el que determinó no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos en materia de fiscalización y que aspiran a un cargo de elección popular a nivel federal o local.
- V. El 18 de febrero de 2019, el CG del INE, mediante el Acuerdo INE/CG72/2019, determinó no enviar el oficio de errores y omisiones a las personas que omitieron presentar su informe de ingresos y gastos que aspiren a un cargo de elección popular durante cualquier proceso electoral.
- VI. El 30 de julio de 2020, el CG del INE, mediante el Acuerdo INE/CG174/2020 reformó y adicionó diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización (RF) y del Reglamento de Comisiones del CG del INE, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.
- VII. El 7 de septiembre de 2022, mediante Acuerdo INE/CG619/2022, el CG del INE aprobó la integración y presidencias de las comisiones permanentes y otros órganos del INE, así como la creación de la Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2022-2023; en dicho Acuerdo se determinó, entre otros, que la Comisión de Fiscalización quedaría integrada por las Consejeras y los Consejeros Electorales Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Mtra. Carla Astrid Humphrey Jordán, Dr. Uuc-kib Espadas Ancona, Dr. Ciro Murayama Rendón, y presidida por el Mtro. Jaime Rivera Velázquez.
- VIII. El 26 de septiembre de 2022, el CG del INE mediante Acuerdo INE/CG634/2022, aprobó el plan integral y calendarios de coordinación de los Procesos Electorales Locales 2022-2023, en los estados de Coahuila de Zaragoza y Estado de México.

Coahuila

- IX.** El 30 de septiembre de 2022 fue publicado en el periódico oficial del Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza, el decreto 271 mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del estado.
- X.** El 18 de octubre de 2022, el CG del Instituto Electoral del estado de Coahuila de Zaragoza emitió el Acuerdo IEC/CG/065/2022 relativo al Calendario Integral para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023.

Estado de México

- XI.** El 7 de octubre de 2022, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) recibió el oficio INE/UTVOPL-UTF/01/2022, de la UTVOPL y de la UTF, a través del Sistema Informático de Vinculación con los Organismos Públicos Electorales Locales (SIVOPLE), en el que se comunica la temporalidad que requiere la autoridad nacional para el ejercicio de sus atribuciones en materia de fiscalización.
- XII.** El 12 de octubre del 2022, el CG del IEEM emitió el Acuerdo IEEM/CG/51/2022 mediante el que aprobó el calendario para la elección de Gubernatura en 2023.
- XIII.** El 07 de diciembre de 2022, la COF aprobó el Acuerdo CF/010/2022 por el que se determinaron los alcances de revisión y se establecen los lineamientos para la realización de las visitas de verificación, monitoreo de anuncios espectaculares y demás propaganda colocada en la vía pública, diarios, revistas, otros medios impresos, internet y redes sociales derivado de la revisión de los informes de precampaña, apoyo de la ciudadanía y campaña de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, próximos a celebrarse, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos.
- XIV.** El 14 de diciembre de 2022, el CG del INE mediante acuerdo INE/CG852/2022, aprobó los calendarios para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que presentan los sujetos obligados correspondientes al periodo para la obtención del apoyo de la ciudadanía, precampaña y campaña de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, y de los procesos extraordinarios que pudieran derivar de estos.
- XV.** El 07 de diciembre de 2022, en su cuarta sesión ordinaria la COF, aprobó por votación unánime, el contenido del presente Acuerdo.

CONSIDERANDO

1. El artículo 35, fracción II de la CPEUM, en relación con el artículo 7, numeral 3, de la LGIPE, establece que es derecho de la ciudadanía poder ser votada para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro a una candidatura ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a las personas ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.
2. Los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la CPEUM, 29 y 30, numeral 2, de la LGIPE establecen que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y cuyas actuaciones son realizadas con perspectiva de género.
3. De conformidad con el artículo 6, numeral 3 de la LGIPE el INE, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral.
4. De conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f), g) y h), de la LGIPE, son fines del INE, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática y garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

5. Que de conformidad con el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI, de la LGIPE, el INE, tendrá dentro de sus atribuciones para los procesos electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las candidaturas.
6. Que de conformidad con el artículo 35 de la LGIPE, el CG del INE es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto y en su desempeño aplicará la perspectiva de género.
7. Que el artículo 42, numerales 2 y 6 de la LGIPE, prevé la creación de la COF, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por consejeras y consejeros electorales designados por el CG, y contará con una Secretaría Técnica que será la persona titular de la UTF.
8. Que el artículo 44, numeral 1, en su inciso jj), del mismo ordenamiento jurídico, establece que el CG dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley.
9. Que el artículo 190, numeral 2, de la LGIPE, dispone que, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las personas candidatas estará a cargo del CG por conducto de la COF.
10. Que el artículo 191, numeral 1, incisos a) y d) de la LGIPE, dispone que, el CG es el facultado para emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, así como vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.
11. Que de acuerdo con el artículo 192 de la LGIPE, numeral 1, inciso e), la COF está facultada para supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la UTF, así el inciso i), señala que la COF puede elaborar, a propuesta de la UTF, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito federal y local
12. Que los artículos 192, numeral 1, incisos a) y d), y 427 numeral 1 inciso a), de la LGIPE; señalan que el CG ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la COF, quien emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la UTF con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
13. Que en el numeral 2, del artículo 192, de la LGIPE, se establece que para el cumplimiento de sus funciones, la COF contará con la UTF.
14. Que de conformidad con los artículos 196, numeral 1 y 428, numeral 1, inciso d), de la LGIPE, la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, las personas aspirantes a una candidatura independiente, las candidaturas independientes, las precandidaturas y candidaturas de partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos
15. Que de acuerdo con el artículo 199, numeral 1, inciso a) de la LGIPE, la UTF está facultada para auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar.
16. Que el artículo 199, numeral 1, inciso b), de la LGIPE, señala que la UTF tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la COF, los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
17. De acuerdo con el artículo 366, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, la obtención del apoyo de la ciudadanía es una de las etapas que comprende el proceso de selección de las candidaturas independientes.

18. El artículo 378 de la LGIPE puntualiza que la persona aspirante que no entregue el informe de ingresos y gastos dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía, le será negado el registro a la candidatura independiente, así como a las candidaturas que no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de esa Ley.
19. Los artículos 380, numeral 1, inciso g), 430 y 431, todos de la LGIPE, señalan que es obligación de las personas y sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes que correspondan.
20. Que el artículo 425, de la LGIPE dispone que, la revisión de los informes que las personas aspirantes a candidaturas independientes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de los actos para el apoyo de la ciudadanía según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la UTF.
21. Que el artículo 426, numeral 1, de la LGIPE, dispone que, la UTF de la COF del INE tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten las candidaturas independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.
22. Conforme al artículo 428, numeral 1, incisos d) y e), de la LGIPE, la UTF tendrá como facultades, además de las señaladas en la LGPP, revisar los informes de ingresos y gastos de los actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía precampaña y campaña, aunado a ello la UTF puede requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
23. Que el artículo 430, de la LGIPE, dispone que las personas aspirantes deberán presentar ante la UTF los informes del origen y monto de los ingresos y gastos de los actos tendentes a la obtención del apoyo de la ciudadanía del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.
24. El artículo 431, numeral 3 de la LGIPE establece el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la LGPP.
25. De acuerdo con los artículos 445, numeral 1, inciso d) y 446, numeral 1, inciso g) de la LGIPE, constituyen infracciones de las personas aspirantes a una candidatura independiente, las candidaturas independientes, las precandidaturas y las candidaturas de partidos políticos a cargos de elección popular, la omisión de presentar los informes que correspondan a la obtención del apoyo de la ciudadanía, precampaña o campaña.
26. Que el artículo Décimo Quinto Transitorio de la LGIPE, establece que el CG tiene la posibilidad de modificar los plazos establecidos en la norma secundaria, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales; ello para estar en posibilidad de efectuar una serie de acciones encaminadas a adecuar y armonizar las reglas para el correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto.
27. Que el artículo 77, numeral 2, de la LGPP, establece que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del CG del INE, a través de la COF, quien estará a cargo de la elaboración y presentación al CG del dictamen consolidado y proyecto de resolución derivado de la revisión de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.
28. De conformidad con el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña en los plazos establecidos para cada una de las precandidaturas a algún cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
29. El artículo 80 de la LGPP, establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.
30. Los informes de las personas aspirantes a una candidatura independiente, las candidaturas independientes, las precandidaturas y candidaturas de partidos políticos deberán presentarse de conformidad con los plazos establecidos en LGIPE y LGPP. Por ello, del calendario de las etapas del proceso de fiscalización respectivo, se advierte que las fechas de presentación y aprobación de los dictámenes y de las resoluciones son diferenciadas.

31. Que el artículo 37, numeral 1 y 3 del RF, señala que los partidos, coaliciones las personas aspirantes y las candidaturas independientes, deberán registrar sus operaciones a través del sistema de contabilidad en línea.
32. Que el artículo 235, numeral 1, del RF señala que los partidos políticos deben generar y presentar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) informes de precampaña dentro de los 10 días posteriores a la conclusión de esta y de campaña, dentro de los 3 días siguientes, a la conclusión del periodo correspondiente. Al respecto, el artículo 238, numeral 1 del RF, establece que se presentará un informe de precampaña por cada una de las personas que buscan ocupar una candidatura partidista o fórmulas registradas ante el partido.
33. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 270, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, los datos relativos a las precandidaturas, candidaturas, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes, tanto en elecciones federales como locales deben capturarse en el Sistema Nacional de Registro de precandidaturas y candidaturas (SNR), implementado por el INE, el cual constituye un medio que permite unificar los procedimientos de captura de datos.
34. Que el artículo 2, numeral 2, del Reglamento de Comisiones del CG del INE, establece que las Comisiones ejercerán las facultades que les confiera la Ley, el Reglamento Interior, el propio Reglamento de Comisiones, los acuerdos de integración de estas, los reglamentos y lineamientos específicos de su materia, así como los acuerdos y resoluciones del propio CG.
35. Ahora bien, uno de los principios rectores de la actuación del INE es dar certeza a los sujetos regulados respecto a cada una de las decisiones que tome, por lo que es necesario puntualizar algunas situaciones que se han identificado en la fiscalización de los procesos electorales en curso. Al respecto, el CG del INE, de manera reiterada y privilegiando la máxima transparencia y rendición de cuentas, informa a la ciudadanía respecto al avance en el reporte de operaciones en el SIF en las sesiones públicas del propio Consejo.
36. Durante los periodos de rendición de cuentas, los reportes han evidenciado que un número considerable de aspirantes a una candidatura independiente no registran operaciones en el SIF.
37. Que el artículo 38, numeral 1, del RF, refiere la obligación de las personas fiscalizadas de hacer los registros contables en tiempo real, misma que responde al nuevo modelo de fiscalización, en el cual el ejercicio de las facultades de vigilancia del origen y destino de los recursos se lleva a cabo en un marco temporal que, si bien no es simultáneo al manejo de los recursos, sí es casi inmediato; por ello, la omisión de hacer los registros en tiempo real como lo marca el RF, impide el cumplimiento de la verificación que compete a la autoridad fiscalizadora electoral y, por ende, la presentación del informe de ingresos y gastos correspondiente.
38. Por lo anterior, con la finalidad de hacer viable el modelo de fiscalización y establecer un adecuado diálogo procesal con los sujetos y personas obligadas que aspiran a un cargo de elección popular en los Procesos Electorales Locales Ordinarios y Extraordinarios que pudieran celebrarse en 2022-2023, es indispensable que el CG instruya a la UTF que, una vez concluido el plazo establecido para la presentación del informe de ingresos y gastos de los periodos para la obtención del Apoyo de la Ciudadanía y Precampaña, identifique a aquellos sujetos y personas reguladas que fueron omisos en dar cumplimiento a dicha obligación y, de manera electrónica a través del SIF, les notifique el supuesto de omisión en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de un día natural contado a partir del siguiente a su notificación; registren operaciones, presenten los avisos de contratación, la agenda de eventos y adjunten la evidencia de comprobación, y en consecuencia, presenten el informe relativo a sus ingresos y gastos en el SIF el cual deberá ser firmado con la e.firma del responsable de finanzas designado, de conformidad con los artículos 223, 224, 226, 235 numeral 1, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF y el manual de usuario del SIF aprobado mediante Acuerdo CF/017/2017.
39. Que en este sentido, en la notificación que realice la UTF deberá requerir a las personas obligadas que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF; asimismo, deberá habilitar dicho sistema para tal cometido y precisar de forma clara al sujeto o persona obligada que en caso de no presentar su informe la consecuencia jurídica de tal incumplimiento **será la negativa o cancelación del registro de la candidatura independiente o candidatura de partido político en el proceso electoral en curso**, según corresponda, independientemente de que hubieran registrado o no operaciones en el SIF.

En caso de que la UTF detecte la existencia de actos de precampaña, así como elementos que permitan advertir un posicionamiento frente a la ciudadanía para participar dentro del Proceso Electoral de personas que no cuentan con registro como personas precandidatas dentro del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR), la autoridad fiscalizadora deberá notificar personalmente a dichas personas ciudadanas para que expliquen el motivo por el cual no presentaron su informe y precisar de forma clara que la consecuencia jurídica de dicho incumplimiento **será la negativa o cancelación del registro de la candidatura.**

40. Que una vez notificados los requerimientos, la UTF deberá informar a la COF los resultados obtenidos para que ésta determine lo que en derecho proceda.
41. Que, en los procedimientos de fiscalización, es la vinculación directa o indirecta con los procesos electorales (federal o local) lo que define los plazos, el tipo de obligaciones y las consecuencias jurídicas aplicables ante su incumplimiento, así como el trámite y sustanciación de los diversos procedimientos de revisión de ingresos y gastos que prevén las leyes de la materia. Así, la fiscalización de los recursos aplicados por las personas obligadas al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas y la obtención del apoyo de la ciudadanía tiene por objeto que se verifique en tiempo real, de manera integral y consolidada, los ingresos, públicos y privados, así como los gastos que ejercen las personas obligadas durante los respectivos comicios.

Lo anterior, a efecto de lograr una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas y, en particular en el caso de la revisión de los ingresos y gastos ejercidos durante precampaña y la obtención del apoyo de la ciudadanía, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente del principio de equidad e igualdad en los procesos electorales.

42. La razón de la norma es que la UTF realice observaciones y notifique posibles errores u omisiones sobre la base del registro de operaciones y la presentación de un informe, por lo que si éste no fue presentado, la autoridad no podría realizar alguna actividad como lo son la propia revisión de ingresos y gastos.

No obstante, del cruce de información obtenida de otras autoridades (CNBV o SAT), la compulsa de lo reportado por la persona obligada con terceros, o bien, el cruce con evidencia obtenida en el ejercicio de las funciones que la norma confiere tales como visitas de verificación, monitoreo de propaganda en la vía pública, etcétera, la UTF notificará los hallazgos a las personas que no se encuentren registradas en el Sistema Nacional de Registros de Precandidatos y Candidatos (SNR) y que, durante la precampaña, se promuevan como precandidaturas y de quienes, derivado de los procedimientos de campo realizados, tales como monitoreos en diarios, revistas y medios impresos, monitoreo de espectaculares, monitoreo de propaganda en vía pública, monitoreo de internet y visitas de verificación, se localice propaganda o gastos que proporcionen elementos de identificación y beneficio hacia su persona.

43. De actualizarse la omisión en la presentación de informes de ingresos y gastos, y una vez que la autoridad fiscalizadora haya garantizado el debido proceso al hacerles del conocimiento la falta de registro del informe y darles la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y, en su caso, presentar los documentos idóneos para cumplir con su obligación, es que se considera necesario que el CG emita el presente Acuerdo que precise y defina las consecuencias que seguirán las personas obligadas que se ubiquen en tales supuestos.
44. Que a través de los considerandos 28 y 29 del acuerdo INE/CG85/2018, se determinó lo siguiente:

“ Ante la evidente omisión de presentación de informes de ingresos y gastos, y toda vez que la autoridad fiscalizadora les ha garantizado el debido proceso, al hacerles del conocimiento la falta de registro del informe y darles la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera y, en su caso, presentar los documentos idóneos para cumplir con su obligación, es que se considera necesario que el CG emita un acuerdo que precise y defina las consecuencias que seguirán los sujetos obligados que se ubiquen en tales supuestos y que se describen a continuación:

A. Omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF; B. Omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF; y C. Omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF, con gasto detectado por la UTF.

Los sujetos referidos en el inciso A, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, y que no tienen registrada ninguna operación en el SIF.

Los sujetos referidos en el inciso B, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, pero que tienen registrada alguna operación en el SIF.

Los sujetos referidos en el inciso C, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, que no tienen registrada ninguna operación en el SIF, no obstante, la UTF tiene evidencia de gasto, derivado de los procedimientos adicionales de auditoría.

45. Que, una vez realizados los requerimientos, las personas obligadas que se encuentren en el supuesto "B" señalado con anterioridad, la autoridad fiscalizadora enviará el oficio de errores y omisiones, tomando en cuenta lo cargado en el SIF, para determinar la existencia de algún error o inconsistencia adicional.
46. Que, una vez realizados los requerimientos a las personas obligadas que se encuentren en los supuestos "A" y "C", la autoridad enviará el oficio de errores y omisiones, si el informe quedó con el estatus de "Envío a firma", ya sea durante el periodo oficial para presentar el informe; así como una vez otorgado el plazo de un día natural, ya que de lo anterior se puede desprender la intención de la persona obligada de presentar el informe correspondiente.
47. Que, en tal virtud, la sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados será determinada mediante la resolución del CG, que recaiga al Dictamen de la fiscalización de que se trate.
48. Que en los dictámenes que presente la UTF a la COF, se deberá incluir un apartado relativo a las personas obligadas omisas, especificando en el supuesto en que se ubica cada uno de ellos de los incisos A, B o C señalados; describiendo, en su caso, las operaciones reportadas y/o localizadas por la autoridad.
49. Que, en consonancia con las resoluciones que recaigan a los dictámenes deberán incluir un apartado similar, en el que se emita pronunciamiento respecto a la sanción que corresponda para las personas que incumplieron con su obligación, pudiendo la autoridad fiscalizadora reservarse el derecho a ordenar el inicio de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, cuando así lo considere.
50. Que, el considerando 50 del Acuerdo INE/CG72/2019, dispone lo siguiente:

"De actualizarse la omisión en la presentación de informes de ingresos y gastos, y toda vez que la autoridad fiscalizadora les haya garantizado el debido proceso, al hacerles del conocimiento la falta de registro del informe y darles la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y, en su caso, presentar los documentos idóneos para cumplir con su obligación, es que se considera necesario que el CG emita un acuerdo que precise y defina las consecuencias que seguirán los sujetos obligados que se ubiquen en tales supuestos y que se describen a continuación: A. Omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF; B. Omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF; y C. Omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF, con gasto detectado por la UTF. Los sujetos referidos en el inciso A, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, y que no tienen registrada ninguna operación en el SIF. Los sujetos referidos en el inciso B, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, pero que tienen registrada alguna operación en el SIF. Los sujetos referidos en el inciso C, son aquellos que no presentaron su informe de ingresos y gastos en el tiempo señalado por la Ley ni en el requerimiento ordenado por la COF y enviado por la UTF, que no tienen registrada ninguna operación en el SIF, no obstante, la UTF tiene evidencia de gasto, derivado de los procedimientos adicionales de auditoría."
51. Que el considerando 52 del Acuerdo INE/CG72/2019, dispone que, lo expuesto en los considerandos 50 y 51 del mismo acuerdo, al ser criterios de observancia general durante el procedimiento de fiscalización realizado en los procesos electorales, estos serán vigentes y aplicables para los procesos electorales, locales ordinarios y extraordinarios que de ellos deriven, en tanto se encuentre el momento procesal oportuno para incorporar los mismos en el RF.

- 52.** Que derivado de los tiempos reducidos para llevar a cabo la fiscalización, respetando el tiempo real y la notificación del oficio de errores y omisiones, durante los periodos para la obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña dentro de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, según se advierte en el calendario de fiscalización aprobado mediante acuerdo INE/CG852/2022 únicamente se otorgará el acceso al SIF durante un día natural, posterior a la fecha límite de la entrega del informe de ingresos y gastos que presentan las personas obligadas para cada periodo, para que estos presenten el informe, para que la autoridad fiscalizadora tenga posibilidad de realizar una adecuada revisión.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 35 fracción II, 41, Base V, Apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 2, 7, numeral 3, 29, 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) y numeral 2, 32, numeral 1, inciso a), fracción VI, 35, 42, numerales 2 y 6, 44, numeral 1, inciso jj); 190, numeral 2; 191, numeral 1, incisos a) y d), 192, numeral 1, incisos a), d), e) e i) y numeral 2; 196, numeral 1, 199, numeral 1, incisos a) y b), 366, numeral 1, inciso c), 378, 380, numeral 1, inciso g), 425, 426 numeral 1, 427, numeral 1, inciso a), 428 numeral 1 incisos d) y e), 430, 431, numeral 3, 445, numeral 1, inciso d), 446, numeral 1, inciso g) y el Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 77, numeral 2, 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V y 80 de la Ley General de Partidos Políticos, 270, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, 2, numeral 2 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como 37 numeral 1 y 3, 38, numeral 1, 223, 224, 226, 235, numeral 1, 243, numeral 1, 248, 249, 250, 251 y 252 del RF, en relación a lo dispuesto en los acuerdos INE/CG85/2018, INE/CG72/2019, y CF/017/2017 se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el procedimiento que la UTF debe seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de las personas obligadas durante los periodos para la obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña durante los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, así como los procesos electorales extraordinarios que pudieran derivar de estos, conforme lo expuesto en los considerandos 39 y 40 del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se ordena a la UTF requerir a las personas obligadas que se ubiquen en el supuesto de omisión en el reporte de operaciones y/o presentación de informe, para que en un plazo improrrogable de un día natural, registren sus operaciones, presenten los avisos de contratación, registren la agenda de eventos y adjunten la evidencia comprobatoria para que en consecuencia, presenten el informe atinente a sus ingresos y gastos en el SIF, el cual deberá ser firmado con la e.firma de la persona responsable de finanzas designada, de conformidad con los artículos 223 numerales 1 y 2, 224, numeral 1, inciso d), 226, numeral 1, inciso c) y 235, numeral 2 del RF.

TERCERO. Se ordena a la UTF notificar los requerimientos señalados en el punto de acuerdo anterior a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF, al partido político y precandidatura o en su caso, a la persona aspirante a una candidatura independiente.

CUARTO. La UTF deberá habilitar el SIF, de conformidad con el punto de acuerdo segundo del presente, según sea el caso, para permitir la carga de operaciones, presentar los avisos de contratación, registrar la agenda de eventos, adjuntar evidencia y presentar el informe respectivo.

QUINTO. La UTF deberá notificar el oficio de errores y omisiones a los sujetos y personas obligadas que se ubiquen en el supuesto de omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos, pero que hayan registrado operaciones mediante el SIF o que en su caso se encuentren con el estatus de "Envío a firma" con la finalidad de otorgar la garantía de audiencia.

Por el contrario, si las personas obligadas no reportan operaciones y el informe no cuenta con el estatus de "Envío a firma", la UTF no enviará el oficio de errores y omisiones correspondiente.

SEXTO. Se ordena a la UTF notificar a las personas que no se encuentren registradas mediante el SNR, los hallazgos de propaganda derivados de los procedimientos de campo realizados, tales como monitoreos en diarios, revistas y medios impresos, monitoreo de espectaculares, monitoreo de propaganda en vía pública, monitoreo de internet y/o visitas de verificación o gastos que proporcionen elementos de identificación y beneficio a su persona.

SÉPTIMO. Se ordena a la UTF notifique los hallazgos señalados en el punto SEXTO a las personas no registradas en el SNR, un día posterior a la notificación de los oficios de errores y omisiones; de manera personal, con la información que se localice en el SNR de Procesos Electorales anteriores o mediante solicitud del domicilio registrado ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; lo anterior, con la finalidad de solicitar la presentación del informe de ingresos y gastos, mismo que podrá ser presentado de manera física o por correo electrónico a las cuentas que se indiquen en el oficio de requerimiento, en un plazo improrrogable de un día natural siguiente contado a partir de su notificación.

OCTAVO. En la notificación señalada en los puntos SEXTO y SÉPTIMO, la UTF, deberá expresamente comunicar a las personas obligadas reguladas que, en caso de no presentar su informe, la consecuencia jurídica de tal incumplimiento será la negativa de su registro a la candidatura independiente o candidatura de partido político o coalición, según corresponda o, en su caso si ya estuviera realizado el registro, con la cancelación del mismo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 378, numeral 1, 443, inciso d) y 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la LGIPE.

NOVENO. Fecedido el plazo establecido para el cumplimiento del requerimiento materia de este acuerdo, la UTF deberá informar, a la brevedad, a la COF las personas obligadas que continúan en el supuesto de omisión.

DÉCIMO. Lo no previsto en este acuerdo será resuelto por la COF del INE, quien hará del conocimiento las determinaciones que tome al CG del INE.

DÉCIMO PRIMERO. Se instruye a la UTF para que notifique el presente acuerdo a los partidos políticos nacionales y locales que participen en la contienda de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, en Coahuila de Zaragoza y Estado de México a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

DÉCIMO SEGUNDO. Se instruye a la UTF para que notifique el presente acuerdo, a las personas aspirantes a una candidatura independiente, que tengan registro para participar en la contienda de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2022-2023, en Coahuila de Zaragoza y Estado de México a través del módulo de notificaciones electrónicas del SIF.

DÉCIMO TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación, notifique el presente Acuerdo a los Organismos Públicos Locales Electorales de los estados de Coahuila de Zaragoza y Estado de México.

DÉCIMO CUARTO. El presente acuerdo entrará en vigor una vez que sea aprobado por el CG del INE.

DÉCIMO QUINTO. Publíquese el presente acuerdo en la página del INE, así como en el DOF.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de diciembre de 2022, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al plazo que se da para que se presente el informe con posterioridad y la diligencia de localización de personas que no hayan sido registradas en el Sistema Nacional de Registro de Candidatos y Candidatas, por diez votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra de la Consejera Electoral, Carla Astrid Humphrey Jordán.

El Consejero Presidente del Consejo General, Dr. **Lorenzo Córdova Vianello.**- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, Lic. **Edmundo Jacobo Molina.**- Rúbrica.

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se designa a las personas custodias de la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por Internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG866/2022.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DESIGNA A LAS PERSONAS CUSTODIAS DE LA LLAVE CRIPTOGRÁFICA QUE PERMITIRÁ EL DESCIFRADO DE LOS VOTOS DE LAS MEXICANAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EMITIDOS A TRAVÉS DE LA MODALIDAD ELECTRÓNICA POR INTERNET EN LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE UNA SENADURÍA DE MAYORÍA RELATIVA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS 2023

GLOSARIO

Anexo 21.2 del RE	Lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.
AEC	Acta de Mesa de Escrutinio y Cómputo de la votación emitida en el extranjero bajo la modalidad electrónica por internet.
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
COVE	Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero.
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
INE	Instituto Nacional Electoral.
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Llave criptográfica	Pareja de claves (llave de la elección y llave de apertura de votos) que permite el cifrado y descifrado de los votos. El mecanismo aplicado deberá estar apegado a los niveles de seguridad que se consideren adecuados conforme al avance de la tecnología, a los estándares internacionales vigentes y a las buenas prácticas en materia de cifrado y criptografía.
LNERE	Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.
MEC Electrónica	Mesa de Escrutinio y Cómputo de la votación emitida desde el extranjero bajo la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023.
PEF	Proceso(s) Electoral(es) Federal(es).
PEFET	Proceso Electoral Federal Extraordinario del Estado de Tamaulipas 2022-2023.
PEL	Proceso(s) Electoral(es) Local(es).
Personas custodias	Encargadas de resguardar la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral.
PlyCEET	Plan Integral y Calendario de las Elecciones Extraordinarias a Senaduría en el Estado de Tamaulipas 2023.
RE	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.
SIVEI	Sistema del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTSI	Unidad Técnica de Servicios de Informática.

USB criptográfica	Dispositivo de seguridad utilizado para almacenar información confidencial de manera cifrada, y que permite acceder a dicha información únicamente si se conoce la contraseña utilizada para proteger la información.
VMRE	Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

ANTECEDENTES

- 1. PEF Ordinario 2017-2018.** El 1º de julio de 2018, se llevaron a cabo elecciones federales ordinarias para elegir a las personas integrantes de la LXIV y LXV Legislaturas para la Cámara de Senadoras y Senadores.
- 2. Declaración de validez de elección.** El 8 de julio de 2018, el Consejo Local del INE en el Estado de Tamaulipas declaró la validez de la elección de Senadurías por el principio de mayoría relativa, en la que resultaron ganadoras las fórmulas postuladas por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, integradas de la siguiente manera:

FÓRMULA	PROPIETARIA(O)	SUPLENTE
Primera fórmula	Américo Villarreal Anaya	Faustino López Vargas
Segunda fórmula	Ma. Guadalupe Covarrubias Cervantes	Rosalinda Cantú González

- 3. Actividades en materia del VMRE en los PEL 2021-2022.** Para la organización de los PEL 2021-2022 en el Estado de Tamaulipas, cuya jornada electoral fue celebrada el 5 de junio de 2022, el INE, a través de sus órganos colegiados, conoció y, en su caso, aprobó los siguientes documentos en materia del VMRE:
 - a) Plan Integral de Trabajo del VMRE.** El 27 de agosto de 2021, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1449/2021, el Plan Integral de Trabajo del VMRE en los PEL 2021-2022.
 - b) Lineamientos para la conformación de la LNERE.** El 27 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1458/2021, este Consejo General aprobó los Lineamientos para la conformación de la LNERE en los PEL 2021-2022.
 - c) Plazos para la actualización del Padrón Electoral y los cortes de la Lista Nominal de Electores.** El 27 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1459/2021, este Consejo General aprobó, entre otras determinaciones, los plazos para la actualización del Padrón Electoral y los cortes de la Lista Nominal de Electores, con motivo de la celebración de los PEL 2021-2022.
 - d) VMRE bajo la modalidad electrónica por Internet y sus lineamientos.** El 27 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1470/2022, este Consejo General aprobó, entre otras determinaciones, la implementación del VMRE bajo la modalidad electrónica por internet para los PEL 2021-2022, así como los lineamientos específicos para esa modalidad.
 - e) Determinación del Local Único.** El 30 de marzo de 2022, mediante Acuerdo A11/INE/TAM/CL/30-03-22, el Consejo Local del INE en el Estado Tamaulipas determinó el Local Único en el que se realizaría el escrutinio y cómputo de los votos emitidos por las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero para los PEL 2021-2022.
 - f) Determinación de MEC para el VMRE.** El 25 de marzo de 2022, el Consejo Local del INE en Tamaulipas determinó el número de MEC para el VMRE en los PEL 2021-2022.
 - g) Validez y definitividad del Padrón Electoral y la LNERE.** El 27 de abril de 2022, este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG210/2022, declaró válidos y definitivos tanto el Padrón Electoral como las Listas Nominales de Electores, entre ellas la LNERE, utilizados en las jornadas electorales celebradas el 5 de junio de 2022, con motivo de los PEL 2021-2022.

4. **Modificaciones al RE y emisión de los lineamientos del Anexo 21.2 del RE.** El 9 de mayo de 2022, este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG346/2022, aprobó las modificaciones al RE, en materia de voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero; así como, la aprobación y publicación de su Anexo 21.2 relativo a los Lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.
5. **Cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF.** El 20 de julio de 2022, este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG584/2022, aprobó el acuerdo por el que se dio cumplimiento a la sentencia dictada el 29 de junio de 2022 por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-141/2022, respecto del Acuerdo INE/CG346/2022.
6. **Toma de protesta como Senador de la República.** El 10 de enero de 2022, el C. Faustino López Vargas tomó protesta como Senador de la República por parte del grupo parlamentario de MORENA.
7. **Jornada electoral 2022.** El domingo 5 de junio de 2022, se celebraron elecciones locales en el Estado de Tamaulipas para elegir la Gubernatura en esa entidad, resultando ganadora la candidatura del C. Américo Villarreal Anaya.
8. **Licencia de separación de funciones legislativas.** El 28 de septiembre de 2022, el Pleno del Senado de la República, concedió licencia al Senador Américo Villarreal Anaya para separarse de sus funciones legislativas a partir de esa misma fecha, quedando en funciones, el suplente Faustino López Vargas.
9. **Toma de protesta como Gobernador del Estado de Tamaulipas.** El 1° de octubre de 2022, el C. Américo Villarreal Anaya protestó al cargo como Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.
10. **Declaratoria de vacante.** El 15 de noviembre de 2022, el Senado de la República aprobó la declaratoria de vacante en el cargo de Senador de la República, en la primera fórmula de mayoría relativa del Estado de Tamaulipas, de conformidad con el numeral 1 del artículo 16 del Reglamento del referido órgano legislativo, debido al fallecimiento del Senador Faustino López Vargas.
11. **Circular del Secretario Ejecutivo del INE.** El 16 de noviembre de 2022, mediante Circular INE/SE/013/2022, el Secretario Ejecutivo instruyó a las Unidades Responsables del INE el inicio a los trabajos para la organización de las actividades del PEFET para cubrir la vacante de una fórmula de Senaduría por el principio de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas; así como el inicio de las actividades para la integración del Plan Integral y Calendario respectivo.
12. **Aprobación de la convocatoria para elección extraordinaria de Senaduría en Tamaulipas.** El 30 de noviembre de 2022 en sesión pública el Senado de la República aprobó la referida convocatoria.
13. **Actividades referentes al PEFET.** El 30 de noviembre de 2022, en sesión extraordinaria urgente, este Consejo General aprobó, entre otros, los siguientes acuerdos relativos al PEFET:
 - a) **Acuerdo INE/CG833/2022** por el que se aprueba el PlyCEET, así como las disposiciones aplicables.
 - b) **Acuerdo INE/CG834/2022** por el que se establecen los plazos relativos al PEFET, así como el financiamiento público y los topes para gastos de precampaña y campaña.
 - c) **Acuerdo INE/CG836/2022** por el que se aprueba el diseño y la impresión de la boleta, la demás documentación y los materiales electorales del PEFET.
 - d) **Acuerdo INE/CG837/2022** por el que se aprueban las disposiciones relativas al corte, los plazos para la emisión, así como la forma y contenido de las listas nominales de electores; las credenciales para votar válidas y su marcaje; asimismo, el marco geográfico electoral, que se utilizarán en el PEFET.
 - e) **Acuerdo INE/CG839/2022** por el que se aprueban las determinaciones necesarias para el correcto desarrollo del VMRE bajo la modalidad electrónica por internet para el PEFET, así como el diseño de la boleta electoral electrónica y la demás documentación electoral para dicha modalidad.

- f) **Acuerdo INE/CG842/2022** por el que se aprueba el programa de difusión y promoción de la participación ciudadana para el PEFET.
 - g) **Acuerdo INE/CG843/2022** por el que se aprueba el Programa de integración de mesas directivas de casilla, capacitación y asistencia electoral del PEFET.
14. **Presentación del proyecto de acuerdo ante la COVE.** El 8 de diciembre de 2022, mediante Acuerdo INE/COVE30/04SO/2022, la COVE aprobó someter a la consideración de este órgano superior de dirección, el Proyecto de Acuerdo del Consejo General, por el que se designa a las personas custodias de la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

Este Consejo General es competente para designar a las personas custodias de la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo segundo, y Apartado B, inciso a), numeral 7 de la CPEUM; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 36; 44, párrafo 1, incisos gg) y jj) y, párrafo 3; 30, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g); 207; 329; 347 de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, Apartado A), inciso a); 5, párrafo 1, incisos e) y x) del RIINE; 101, párrafo 4, fracción II y, párrafo 6; 102, párrafo 1, 2 y 6 del RE; así como los numerales 9, fracción I; 14, fracción I; 16 del Anexo 21.2 del RE.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g) de la LGIPE, son fines del INE, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a las y los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los PEL; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

A su vez, el artículo 43, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, dispone en lo conducente que, este Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie. El Secretario Ejecutivo establecerá los acuerdos para asegurar su oportuna publicación en ese medio oficial.

En términos de lo dispuesto por el artículo 207 de la LGIPE, el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la CPEUM y la propia ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de las y los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, las personas integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y las alcaldías en la Ciudad de México.

Según lo dispuesto en el artículo 329, párrafo 1 de la LGIPE, las ciudadanas y los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y Senadurías, así como de Gubernaturas de las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados.

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 329 de la LGIPE, el ejercicio del VMRE podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la propia LGIPE y en los términos que determine el INE.

A su vez, el párrafo 3 de la citada disposición indica que el VMRE por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE en términos de la propia ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

El artículo 347, párrafo 1 de la LGIPE prevé que las MEC se instalarán a las 17:00 horas del día de la jornada electoral y a las 18:00 horas iniciará el escrutinio y cómputo de la votación emitida en el extranjero.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, incisos y), z) y aa) del RIINE, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la LGIPE en materia del VMRE, corresponde a la DERFE las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar con las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del INE la implementación de las actividades de organización y emisión del VMRE, relativas al seguimiento y evaluación del proyecto institucional; la difusión y promoción para registro, emisión del voto y resultados; registro y conformación de la LNERE; organización para la emisión del voto; capacitación electoral e integración de MEC, así como escrutinio, cómputo y resultados;
- b) Apoyar los programas y acciones del INE que permitan dar cumplimiento a las disposiciones legales y acuerdos interinstitucionales relacionados con el registro, la promoción y la emisión del VMRE para las elecciones federales y locales, y
- c) Proponer e instrumentar programas y acciones permanentes de vinculación con grupos y comunidades de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero orientados a la promoción y ejercicio de su derecho al voto.

A su vez, de conformidad con lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, incisos w) e y) del RIINE, la UTSI tendrá, entre otras atribuciones, la correspondiente a proponer e instrumentar la instalación y dispositivos con acceso para el voto electrónico de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero; así como, las demás que le confiera el propio RIINE y otras disposiciones aplicables.

Conforme a lo establecido por el artículo 101, párrafo 1 del RE, corresponde al INE la implementación del VMRE, a través de sus áreas y en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

De conformidad con el artículo 101, párrafo 4 del RE, la implementación y ejecución del VMRE bajo la modalidad electrónica por internet será responsabilidad del INE cuando se trate de, entre otras, la elección de Senadurías.

El párrafo 6 del artículo en mención señala que, en cada proceso electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en leyes federales en que se considere la participación de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, se implementará la modalidad de votación electrónica por internet.

Asimismo, el artículo 102, párrafo 1 del RE señala que, para el VMRE, este Consejo General emitirá los lineamientos a fin de establecer los mecanismos para la inscripción en el listado nominal correspondiente, el envío de documentos y materiales electorales, la modalidad de emisión del voto, así como el escrutinio y cómputo del VMRE para las elecciones federales y, en su caso, para las elecciones locales en las entidades federativas cuyas legislaciones también lo prevean, así como para los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales, que resulten aplicables, de conformidad con el Libro Sexto de la LGIPE.

El párrafo 2 del artículo en comento establece que, en el caso de que se implemente la modalidad de voto de VMRE por vía electrónica, se deberá observar lo establecido en el Anexo 21.2 del RE.

El párrafo 6 del mismo artículo señala que, para los PEF y PEL, así como para los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales; el INE pondrá a disposición de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, el sistema que permita la correcta emisión y transmisión de su voto en las elecciones en las que tenga derecho a votar, siempre y cuando haya elegido esta modalidad para la emisión de su voto.

El Artículo Transitorio Séptimo del RE prevé que la modalidad de voto electrónico para mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero será aplicable en los procesos electorales, siempre que se cumpla con lo establecido en el Libro Sexto de la LGIPE.

Por su parte, conforme al numeral 1, fracción III, inciso h) del Anexo 21.2 del RE, la llave criptográfica es la pareja de claves (llave de la elección o del mecanismo de participación ciudadana previsto en leyes federales y llave de apertura de votos) que permite el cifrado y descifrado de los votos. El mecanismo aplicado deberá estar apegado a los niveles de seguridad que se consideren adecuados conforme al avance de la tecnología, a los estándares internacionales vigentes y a las buenas prácticas en materia de cifrado y criptografía.

De conformidad con el numeral 9 del Anexo 21.2 del RE, en cada utilización del SIVEI, este Consejo General deberá acordar, entre otras cuestiones, la designación de las personas custodias de la llave criptográfica.

Conforme a los numerales 21 y 22 del Anexo 21.2 del RE, para la preparación del SIVEI se llevarán a cabo las actividades protocolarias asociadas a la configuración del sistema, creación de la llave criptográfica, y la apertura del SIVEI, en los cuales se contará con la participación de, entre otras figuras, las personas custodias de la llave de apertura de votos, quienes llevarán a cabo el procedimiento establecido para la creación y resguardo de la llave de apertura de votos, con las medidas de seguridad que se determinen para garantizar su protección.

I. Creación de la llave criptográfica.

El numeral 14 del Anexo 21.2 del RE señala que, el modelo operativo del SIVEI deberá constar, entre otras, de la fase relativa a la designación de las personas custodias y creación de la llave criptográfica.

Conforme al numeral 15 del Anexo 21.2 del RE, la fase de designación de las personas custodias y creación de la llave criptográfica corresponde al evento en el cual se genera la llave criptográfica que brinda seguridad a la información en el SIVEI durante su operación, evento que deberá ser atestiguado por un tercero con fe pública y ante la presencia de las representaciones de los partidos políticos nacionales y locales, según corresponda y, en su caso, de las candidaturas independientes.

De conformidad con el numeral 16 del Anexo 21.2 del RE, la llave de apertura de votos será dividida en cinco fragmentos, por lo que este Consejo General deberá designar a cinco personas que custodiarán cada fragmento de dicha llave. La designación de las personas custodias de la llave criptográfica deberá observar el principio de paridad de género.

Las personas custodias de la llave de apertura de votos, deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Contar con la ciudadanía mexicana;
- b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- c) No haber sido candidatas o candidatos a cargo de elección popular en los últimos tres años;
- d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular durante los tres años anteriores a su designación; y,
- e) No haberse desempeñado como miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de partido político alguno en los últimos tres años.

En ese sentido, conforme al numeral 17 del Anexo 21.2 del RE, en el supuesto de que alguna de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, por cualquier situación extraordinaria no pudiera llevar a cabo las actividades previstas dentro de dichos lineamientos, así como en los protocolos de creación de la llave criptográfica y, de cómputo y resultados, se procederá conforme a lo siguiente:

- I. Si aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica y una sola de las personas designadas no pudiera llevar a cabo las actividades correspondientes, ésta o la persona titular del área a la que pertenece deberán informar a la Presidencia de la COVE o la Comisión respectiva. En este caso, se continuarán los trabajos correspondientes con las cuatro personas custodias restantes, considerando la división de la llave de apertura de votos en cuatro fragmentos.

- II. Si dos o más personas designadas no pudieran llevar a cabo las actividades correspondientes y aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica, la persona titular del área o las áreas a las que pertenezcan informarán a la Presidencia de la COVE o la Comisión correspondiente. Dicha Comisión deberá resolver lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.
- III. Si una vez creada la llave criptográfica alguna de las personas designadas no pudiera realizar las actividades correspondientes, los trabajos para llevar a cabo dichas actividades se realizarán con, al menos tres de las personas designadas, ya que es el número mínimo necesario para utilizar la llave.
- IV. En caso de que no se alcance el número mínimo necesario para utilizar la llave de apertura de votos, la COVE o la Comisión correspondiente resolverá lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.

El numeral 23 del Anexo 21.2 del RE señala que, el INE, a través de la UTSI, convocará a un evento para llevar a cabo las actividades protocolarias de configuración del SIVEI, creación de la llave criptográfica y apertura del SIVEI. Dichas actividades deberán ser atestiguadas por una persona dotada de fe pública y ante la presencia de las representaciones de los partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes.

II. Custodia de la llave criptográfica.

El numeral 18 del Anexo 21.2 del RE señala que, cada fragmento de la llave de apertura de votos será almacenado en una USB criptográfica. Como resultado de la creación de la llave criptográfica que permitirá el cifrado y descifrado del VMRE emitido a través de la modalidad electrónica por internet se hará entrega de las USB criptográficas que contienen los fragmentos de la llave de apertura de votos a las personas que designe este Consejo General.

Dichas USB criptográficas serán resguardadas conforme a los procedimientos y mecanismos que para tal efecto se determinen.

De conformidad con el numeral 19 del Anexo 21.2 del RE, una vez ejecutadas las actividades previstas en dichos lineamientos y en el protocolo de cómputo y resultados, las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos deberán devolver, ante la presencia de la persona dotada de fe pública, la USB criptográfica que les fue entregada conforme al protocolo de creación de la llave criptográfica.

Es de hacer notar que, derivado de los tiempos con que se cuenta para organizar el PEFET y, en atención a que la elección se celebrará el 19 de febrero de 2023, es necesario transitar por una ruta que permita realizar las actuaciones dotadas de certeza para el desarrollo de la modalidad electrónica por internet para el VMRE.

Bajo ese esquema es que, el 16 de noviembre de 2022, mediante Circular INE/SE/013/2022, el Secretario Ejecutivo instruyó a las Unidades Responsables del INE el inicio a los trabajos para la organización de las actividades del PEFET para cubrir la vacante de una fórmula de Senaduría por el principio de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas; así como el inicio de las actividades para la integración del PlyCEET; así mismo, el 30 de noviembre de 2022, mediante Acuerdo INE/CG833/2022, este Consejo General aprobó el PlyCEET.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 9 del Anexo 21.2 del RE, en cada utilización del SIVEI, este Consejo General deberá acordar, entre otras cuestiones, la designación de las personas custodias de la llave criptográfica, quienes llevarán a cabo el procedimiento establecido para la creación y resguardo de la llave de apertura de votos, con las medidas de seguridad que se determinen para garantizar su protección.

III. Uso de la llave criptográfica.

De acuerdo con numeral 47 del Anexo 21.2 del RE, durante el protocolo de cómputo y resultados de los votos deberán estar presentes, al menos, tres de las cinco personas custodias de la llave de apertura de votos, ya que es el número mínimo necesario para utilizar la llave, en caso de ausencia de alguna de ellas. También se contará con la presencia de una persona dotada de fe pública que atestiguará las actividades que se ejecuten, así como las personas representantes de partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes.

De conformidad con los numerales 49 a 52 del Anexo 21.2 del RE, al término de la recepción del VMRE bajo la modalidad electrónica por internet, se llevarán a cabo las actividades protocolarias para generar la o las AEC a través del SIVEI.

La persona Presidenta de la MEC Electrónica solicitará a la persona representante de UTSI llevar a cabo el protocolo de cómputo y resultados. La persona responsable de la autenticación y la persona operadora técnica realizarán las actividades correspondientes a la generación del AEC en el SIVEI.

Posteriormente, la persona representante de UTSI solicitará a las personas custodias la utilización de la llave de apertura de votos y, la persona operadora técnica ejecutará las instrucciones necesarias para realizar el cómputo de los votos. Este procedimiento será observado por el funcionariado de la MEC Electrónica.

Con base en los preceptos normativos anteriormente enunciados, se considera válidamente que este Consejo General se encuentra facultado para designar a las personas custodias de la llave criptográfica que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por Internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023.

TERCERO. Motivos para designar a las personas custodias de la llave criptográfica.

Entre las atribuciones del INE conferidas por la CPEUM, la LGIPE y el RE, se encuentran aquellas relacionadas con la organización del PEFET, entre las que destacan las relativas a la emisión del VMRE.

Bajo esa premisa, el 19 de febrero de 2023 se elegirá una fórmula de Senaduría por el principio de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas, por lo que, de conformidad con el artículo 329 de la LGIPE, se contará con la participación de la ciudadanía residente en el extranjero en el PEFET, así como el diverso INE/CG346/2022, en el que se aprobaron las modificaciones al RE en materia de voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero; así como, la aprobación y publicación de su Anexo 21.2, relativo a los lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Por lo anterior, resulta necesario implementar acciones que aseguren la adecuada planeación y organización del VMRE en el PEFET, a fin de facilitar a la ciudadanía tamaulipeca residente en el extranjero el ejercicio de su derecho humano al sufragio.

En ese orden de ideas, como parte de la implementación de la modalidad de votación electrónica por internet en el marco del PEFET, para el cifrado y descifrado de los votos, resulta necesario contar con una llave de apertura de votos, que será resguardada por cinco personas, de entre el personal del INE, que fungirán como custodias.

Lo anterior es así, en atención a que, de acuerdo con las buenas prácticas en materia de implementación del voto electrónico, como las señaladas por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés),¹ y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés),² a fin de mantener un proceso transparente que permita a las partes interesadas confiar en que la emisión del voto y el proceso de cómputo y resultados son legítimos, es necesario que la llave de apertura de votos sea dividida entre las entidades que defina la autoridad electoral.

Cabe señalar que, de conformidad con las buenas prácticas en materia de criptografía, la fragmentación de la llave para su custodia por diferentes personas, se lleva a cabo mediante un algoritmo criptográfico conocido como "compartición de secretos de Shamir" para el que se recomienda que el número mínimo de personas custodias necesario para recuperar la llave de apertura de votos, sea de la mitad del total de personas custodias designadas más uno, con la finalidad de obtener un sistema robusto que garantice que la mayoría de las personas custodias esté conforme con la operación a realizar.

¹ Peter Wolf, "Una introducción al voto electrónico: consideraciones esenciales". Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Sweden, 2012.

² Meredith Applegate, Thomas Chanussot y Vladlen Basysty, Consideraciones del Voto por Internet: una visión general para los tomadores de decisiones electorales. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), EUA, 2011.

Asimismo, existen propuestas de sistemas como “Pretty Good Democracy”³ de la Universidad de Melbourne, y “Civitas”⁴ de la Universidad de Cornell, que consideran la inclusión de entidades confiables para repartir los fragmentos de la llave a fin de dar confianza en el cómputo de resultados. En ambas propuestas, es posible observar que la responsabilidad del cómputo de votos no recae en una persona sino en un conjunto de personas a fin de incrementar la confianza en los resultados de la elección.

Es importante mencionar que, para la configuración y operación del SIVEI se requiere de, al menos, tres de los cinco fragmentos de la llave de apertura de votos, lo que abona a la seguridad del procedimiento de cómputo y resultados de los votos.

Cabe destacar que, la llave criptográfica utilizada en el SIVEI es la pareja de claves (llave de la elección o del mecanismo de participación ciudadana previsto en leyes federales y llave de apertura de votos) que permite el cifrado y descifrado de los votos. El mecanismo aplicado deberá estar apegado a los niveles de seguridad que se consideren adecuados conforme al avance de la tecnología, a los estándares internacionales vigentes y a las buenas prácticas en materia de cifrado y criptografía.

La llave es la encargada de mantener la secrecía de los votos emitidos a través del sistema y, está compuesta por una pareja de llaves:

1. La **llave de la elección**: es aquella con la que se cifran los votos emitidos en el SIVEI, considerada como pública en virtud de que se encuentra asentada en el acta de inicio del periodo de votación de la elección correspondiente y es del conocimiento en general de la ciudadanía.
2. La **llave de apertura de votos**: es aquella que permite realizar la apertura de la bóveda de votos y descifrarlos una vez finalizado el periodo de votación y la recepción de esta, considerada como privada en virtud de que no se hace del conocimiento general de la ciudadanía, sino que se almacena en una USB criptográfica bajo custodia.

Ambas llaves están estrechamente relacionadas entre sí desde su creación mediante el uso de algoritmos criptográficos, que son considerados altamente seguros y recomendados por organismos internacionales como el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de los Estados Unidos de América (NIST por sus siglas en inglés).

De esta manera, es posible asegurar y garantizar que los votos cifrados con la llave de la elección, únicamente se pueden descifrar con la correspondiente pareja de la llave, evitando que alguno de los actores que intervienen en el proceso, por sí mismo, pueda conocer los votos si no es a través del uso de la llave de apertura de votos.

En virtud de lo anterior y, derivado de la naturaleza privada de la llave de apertura de votos, es necesario instrumentar mecanismos tanto criptográficos como tecnológicos que permitan resguardar esta parte de la llave de forma segura, lo que permite garantizar la seguridad de la elección correspondiente.

En el SIVEI, este resguardo seguro se lleva a cabo a través de la división de la llave de apertura de votos en cinco fragmentos, utilizando un algoritmo criptográfico denominado de compartición de secretos de Shamir. Posteriormente, cada fragmento de la mencionada llave es almacenado en un dispositivo USB criptográfico altamente seguro, el cual cuenta con la certificación FIPS 140-2 de nivel 3 expedida por el NIST.

Cada dispositivo USB criptográfico que contiene almacenado un fragmento de la llave de apertura de votos requiere de una contraseña para acceder a su contenido, la cual será personalizada por cada persona designada como custodia, por lo que, únicamente será ella quien la conozca y pueda introducirla para que ese fragmento de la llave sea utilizado. Al final, las USB criptográficas serán entregadas a las personas designadas como custodias para su resguardo.

³ Ryan, Peter and Teague, Vanessa, Pretty Good Democracy, Security Protocols XVII, Springer Berlin Heidelberg, 2013.

⁴ Michael R. Clarkson, Stephen Chong and Andrew C. Myers, Civitas: Toward a Secure Voting System, IEEE Symposium on Security and Privacy, IEEE Computer Society, 2008.

Dada la naturaleza del algoritmo de Shamir, únicamente se podrá abrir la bóveda de votos una vez finalizado el periodo de votación y el cierre de la recepción de votación electrónica por Internet si, al menos, tres de las cinco personas designadas como custodias se encuentran presentes en el cómputo y resultados de la votación electrónica por Internet e introducen la parte correspondiente de la llave de apertura de votos.

Adicionalmente, para asegurar que las actividades previstas dentro del Anexo 21.2 del RE, así como en los protocolos correspondientes, se lleven a cabo de manera oportuna y adecuada, antes de cualquier eventualidad que pudiera presentarse, se creará un respaldo de cada uno de los fragmentos de la llave de apertura de votos almacenado en las USB criptográficas, que será entregado para su resguardo a la Oficialía Electoral del INE.

Para la apertura de la bóveda de votos, el Anexo 21.2 del RE prevé la ejecución del protocolo de cómputo y resultados. De la misma manera, se prevé que para la generación de las AEC correspondientes, la o el representante de la UTSI solicite a las personas custodias la utilización de la llave criptográfica y, la persona operadora técnica ejecutará las instrucciones necesarias para realizar el cómputo de los votos. Este procedimiento será observado por el funcionariado de la MEC Electrónica.

Al concluir el cómputo de los votos en el SIVEI, se generará el AEC donde se encontrarán los resultados.

Derivado de la importancia que tiene la implementación de la modalidad de votación electrónica por internet para nuestro país, las personas que fungirán como custodias de la llave criptográfica en términos del Anexo 21.2 del RE, así como su función dentro de los protocolos de creación de la llave criptográfica y, cómputo y resultados, se determinará con base en los razonamientos objetivos que se explican en adelante.

I. Designación de las personas custodias de la llave criptográfica.

Este Consejo General considera procedente designar a las personas custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado de los votos de las personas ciudadanas tamaulipecas residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en el PEFET, bajo los razonamientos que se mencionan a continuación.

En primer lugar, las personas custodias de la llave de apertura de votos, deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Contar con la ciudadanía mexicana;
- b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- c) No haber sido candidatas o candidatos a cargo de elección popular en los últimos tres años;
- d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular durante los tres años anteriores a su designación, y
- e) No haberse desempeñado como miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de partido político alguno en los últimos tres años.

Por otro lado, por cuestión de logística y economía de tiempos, se considera conveniente que al menos algunas de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos tengan su lugar de residencia cercano a la Tamaulipas o en esa entidad. Lo anterior, permitirá al INE atender cualquier eventualidad que pudiera surgir, ya que las actividades previstas dentro del Anexo 21.2 del RE y de los protocolos de creación de la llave criptográfica, apertura del SIVEI y cómputo y resultados se llevarán a cabo en ese Estado de la República.

La necesidad de que al menos algunas de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos tengan su lugar de residencia en ese lugar se traduce en incrementar las posibilidades de que esas personas puedan acudir sin contratiempo alguno a las instalaciones para llevar a cabo las actividades correspondientes, sin que ello implique un desplazamiento desproporcionado y la subsecuente inversión de tiempo que ello implica.

Además, al ser necesario que las personas custodias sean designadas de entre el personal del INE, es conveniente que las y los servidores públicos sean personas que tengan encomendadas actividades inherentes a la función electoral durante el PEFET en curso preferentemente en materia de VMRE.

Por otro lado, en atención a las condiciones actuales derivadas de la declaratoria de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (Covid-19), deben tomarse en cuenta las recomendaciones emitidas por las autoridades sanitarias de nuestro país, así como las determinaciones adoptadas por el propio INE mediante los Acuerdos INE/JGE34/2020 e INE/JGE69/2020, así como evitar que las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos formen parte de un grupo de riesgo, ya que las actividades que desempeñarán requieren la presencia física. Lo anterior, con la finalidad de preservar la salud de las personas.

En pertinente precisar que, no es necesario que las personas que se designen como custodias de la llave de apertura de votos acrediten tener conocimientos o experiencia en alguna disciplina o rama técnica en particular, pues su función únicamente será la de llevar a cabo las actividades previstas dentro del Anexo 21.2 del RE, así como en los protocolos de creación de la llave criptográfica y, de cómputo y resultados.

Igualmente, la designación del grupo de las personas custodias de la llave de apertura de votos se realiza en observancia al principio de paridad de género.

Es así que, este Consejo General considera pertinente designar a las personas custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado de los votos de las y los mexicanos residentes en el extranjero en el PEFET, que se reciban a través del SIVEI, conforme a lo siguiente:

Custodia número 1

Junta Local Ejecutiva del INE en Tamaulipas

Hilda Guadalupe García Castañón

Jefa de Departamento de Operación de Sistemas

Custodio número 2

Junta Local Ejecutiva del INE en Tamaulipas

Adrián Gilberto Garza Leal

Soporte Especializado en Módulos de Atención

Custodia número 3

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE

Claudia Berenice Corona Rodríguez

Subdirectora de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero

Custodia número 4

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE

Ruth Alejandra Navarrete Nieves

Coordinadora de Capacitación Electoral del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Custodio número 5

Unidad Técnica de Servicios de Informática del INE

David Baltazar Flores

Coordinador Técnico Electoral

En el supuesto de que alguna de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, por cualquier situación extraordinaria no pudiera llevar a cabo las actividades previstas dentro del Anexo 21.2 del RE, así como en los protocolos de creación de la llave criptográfica y, de cómputo y resultados, se procederá conforme a lo siguiente:

- I. Si aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica y una sola de las personas designadas no pudiera llevar a cabo las actividades correspondientes, ésta o la persona titular del área a la que pertenece deberán informar a la Presidencia de la COVE. En este caso, se continuarán los trabajos correspondientes con las cuatro personas custodias restantes, considerando la división de la llave de apertura de votos en cuatro fragmentos.
- II. Si dos o más personas designadas no pudieran llevar a cabo las actividades correspondientes y aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica, la persona titular del área o las áreas a las que pertenezcan informarán a la Presidencia de la COVE. Dicha Comisión deberá resolver lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.
- III. Si una vez creada la llave criptográfica alguna de las personas designadas no pudiera realizar las actividades correspondientes, los trabajos para llevar a cabo dichas actividades se realizarán con, al menos tres de las personas designadas, ya que es el número mínimo necesario para utilizar la llave.
- IV. En caso de que no se alcance el número mínimo necesario para utilizar la llave de apertura de votos, la COVE resolverá lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.

En cualquier caso, la COVE deberá resolver lo conducente respecto de los casos no previstos, informando la determinación correspondiente a este Consejo General.

II. Atribuciones que deberán observar las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, desde el momento de la entrega protocolaria de la misma, hasta su devolución.

Las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, conforme al apartado anterior de este considerando, deberán presentarse en las instalaciones que se determinen para llevar a cabo las actividades protocolarias asociadas a la configuración de la elección, la creación de la llave criptográfica y apertura del SIVEI en el Estado de Tamaulipas.

Una vez hecho el registro de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos dentro del SIVEI conforme al protocolo de creación de la llave criptográfica, se procederá a realizar la descarga de las cinco partes de la llave de apertura de votos para su entrega a las personas designadas como custodias.

Cada una de las cinco partes de la llave de apertura de votos será almacenada en una USB criptográfica que será entregada para su resguardo a cada persona designada como custodia, respectivamente. Lo anterior será atestiguado por la persona dotada de fe pública a que hace referencia el numeral 1, fracción III, inciso r), en relación con el numeral 47 del Anexo 21.2 del RE.

III. Bases para la devolución que habrán de seguir las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, una vez que se hayan ejecutado todas las actividades previstas en el Anexo 21.2 del RE, así como en el protocolo de cómputo y resultados.

Una vez ejecutadas las actividades previstas en el Anexo 21.2 del RE y en el protocolo de cómputo y resultados, las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos deberán devolver, ante la presencia de la persona dotada de fe pública, la USB criptográfica que les fue entregada en la etapa correspondiente conforme al apartado anterior de este considerando.

En el caso de que, por cualquier razón, una o varias de las USB criptográficas no sean devueltas al INE ni entregadas a la persona representante de la Oficialía Electoral, se hará constar el motivo por el cual resulta imposible hacer la entrega correspondiente.

En conclusión, con la designación de las personas que fungirán como custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado del VMRE en el PEFET que se reciban a través del SIVEI, se asegura la adecuada realización de las actividades protocolarias que requieran el uso de dicha llave, señaladas en este considerando.

Por las consideraciones expuestas, resulta procedente que este Consejo General designe a las personas custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023.

Es importante señalar que las actividades que se realicen en cumplimiento del presente acuerdo deberán apegarse en todo momento a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad que rigen las actividades del INE, y se efectúen con perspectiva de género.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho, este Consejo General en ejercicio de sus facultades emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se designa a las siguientes personas como custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023:

Custodia número 1

Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Tamaulipas

Hilda Guadalupe García Castañón

Jefa de Departamento de Operación de Sistemas

Custodio número 2

Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Tamaulipas

Adrián Gilberto Garza Leal

Soporte Especializado en Módulos de Atención

Custodia número 3

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral

Claudia Berenice Corona Rodríguez

Subdirectora de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero

Custodia número 4

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral

Ruth Alejandra Navarrete Nieves

Coordinadora de Capacitación Electoral del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Custodio número 5

Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Nacional Electoral

David Baltazar Flores

Coordinador Técnico Electoral

SEGUNDO. Las personas custodias de la llave de apertura de votos que permitirá el descifrado de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero emitidos a través de la modalidad electrónica por internet en la Elección Extraordinaria de una Senaduría de mayoría relativa en el Estado de Tamaulipas 2023, a que se refiere el punto primero del presente acuerdo, tendrán las atribuciones para llevar

a cabo las actividades correspondientes previstas dentro del Anexo 21.2 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, así como en los protocolos de creación de la llave criptográfica y, de cómputo y resultados.

TERCERO. En el supuesto de que alguna de las personas designadas como custodias de la llave de apertura de votos, por cualquier situación extraordinaria no pudiera llevar a cabo las actividades previstas dentro del Anexo 21.2 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, así como en los protocolos de creación de la llave criptográfica y, de cómputo y resultados, se procederá conforme al siguiente procedimiento:

- I. Si aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica y una sola de las personas designadas no pudiera llevar a cabo las actividades correspondientes, ésta o la persona titular del área a la que pertenece deberán informar a la Presidencia de la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. En este caso, se continuarán los trabajos correspondientes con las cuatro personas custodias restantes, considerando la división de la llave de apertura de votos en cuatro fragmentos.
- II. Si dos o más personas designadas no pudieran llevar a cabo las actividades correspondientes y aún no se lleva a cabo la creación de la llave criptográfica, la persona titular del área o las áreas a las que pertenezcan informarán a la Presidencia de la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Dicha Comisión deberá resolver lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.
- III. Si una vez creada la llave criptográfica alguna de las personas designadas no pudiera realizar las actividades correspondientes, los trabajos para llevar a cabo dichas actividades se realizarán con, al menos tres de las personas designadas, ya que es el número mínimo necesario para utilizar la llave.
- IV. En caso de que no se alcance el número mínimo necesario para utilizar la llave de apertura de votos, la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero resolverá lo conducente, informando de la determinación que corresponda a las personas integrantes de este Consejo General.

CUARTO. Notifíquese el presente acuerdo a la Presidencia del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Tamaulipas, para su conocimiento y efectos procedentes, y hacerlo del conocimiento de sus integrantes.

QUINTO. El presente acuerdo entrará en vigor a partir del día de su aprobación por parte de este Consejo General.

SEXTO. Publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Electoral, en Norma INE, el portal de internet del Instituto Nacional Electoral, así como en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de diciembre de 2022, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

El Consejero Presidente del Consejo General, Dr. **Lorenzo Córdova Vianello.**- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, Lic. **Edmundo Jacobo Molina.**- Rúbrica.