



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA

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

EXPEDIENTES: TEEP-JDC-035/2021 Y
ACUMULADOS

ACTORES: FIDENCIO ROMERO TOBÓN
Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA.

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

SECRETARÍAS DE ESTUDIO Y CUENTA:
IRMA JOSEFINA MONTIEL RODRÍGUEZ
Y JULIANA VÁZQUEZ MORALES

Puebla de Zaragoza a ocho de abril de dos mil veintiuno.

Sentencia mediante la cual se resuelven los juicios ciudadanos al rubro
citados, promovidos por Fidencio Romero Tobón y otros ciudadanos, en contra
del acuerdo CG/AC-028-2021, mediante el cual el Consejo General del
Instituto Electoral del Estado, determinó acciones afirmativas a favor de grupos
en situaciones de vulnerabilidad, para el proceso electoral en curso.

ÍNDICE

Glosario	2
1. Resumen	2
2. Antecedentes	3
3. Jurisdicción y Competencia	5
4. Acumulación	6
5. Procedibilidad	7
6. Perspectiva inter cultural	9
7. Litis	15
8. Estudio de fondo	15
9. Efectos	63
10 Resolutivos	67

GLOSARIO

<i>Parte Actora:</i>	Fidencio Romero Tobón, Luis Enrique Amador Tlatilolpa y Rogelio Marroquín Aparicio.
<i>Autoridad responsable:</i>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla
<i>Código Local:</i>	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
<i>SCJN</i>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<i>CPEUM</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>IEE:</i>	Instituto Electoral del Estado de Puebla
<i>CGIEE</i>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla
<i>TEPJF</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. RESUMEN

RESUMEN DE LA SENTENCIA DEL EXPEDIENTE TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS A TRADUCIR¹.

El día 8 de abril de 2021, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla dijo en la sentencia del expediente nuevas reglas para quienes quieren competir a cargos de gobierno y se reconozcan como **miembros indígenas** de su comunidad.

Así que además de los requisitos de la ley electoral de Puebla y las otras leyes aplicables, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- 1. Para ser diputados por el principio de representación proporcional, cada uno

¹ Ello con apoyo en la jurisprudencia electoral 46/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN, visible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=46/2014&tpoBusqueda=S&sWord=traducci%c3%b3n,de,sentencias>**



de los partidos políticos debe cumplir con la **obligación** de proponer una fórmula (propietario y su suplente) de **candidatos indígenas**, dentro de las primeras **cuatro posiciones** de sus listas.

2. Si son ciudadanos que pertenezcan a los siguientes Municipios: ZOQUIAPAN ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ, XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ, HUITZILAN DE SERDÁN, COATEPEC, CAXHUACAN, SAN JOSÉ MIAHUATLÁN, TEPANCO DE RODRÍGUEZ, NAUPAN, HUEYAPAN, AHUACATLÁN, HUEYTLALPAN, ZONGOZOTLA, HUEHUETLA, SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC, ELOXOCHITLÁN, TEPETZINTLA, IXTEPEC, OLINTLA, ZOQUITLÁN, COYOMEAPAN, ATLEQUIZAYAN, CAMOCUAUTLA, XACATLÁN DE BRAVO, ZAUTLA, ZINACATEPEC, SAN GABRIEL CHILAC, SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN, TUZAMAPAN DE GALEANA, ALTEPEXI, JOPALA, YAONÁHUAC, AJALPAN, PAHUATLÁN, ZOQUIAPAN, JONOTLA, SANTA CATARINA TLALTEMPAN, HUATLATLAUCA, SAN FELIPE TEPATLÁN, CHICONCUAUTLA, AMIXTLÁN, CHIGMECATITLÁN, CUAUTEMPAN, TEOPANTLÁN, HERMENEGILDO GALEANA Y CUETZALAN DEL PROGRESO, todos los partidos políticos o candidatos independientes que quieran integrar el **Ayuntamiento** en estas elecciones, **deben incluir una fórmula (un propietario y su suplente del mismo género) de carácter indígena en su planilla.**

Para ello deben estar atentos a los demás requisitos que se pidan en los partidos políticos y en el Instituto Electoral del Estado (<https://www.ieepuebla.org.mx/>). Domicilio: Calle Aquiles Serdán número 416-A San Felipe Hueyotlipan. C.P. 72030 Puebla, Puebla. Teléfono: (222) 3031100 Extensiones 1203, 1206, 1298).

2. ANTECEDENTES

2.1 Acuerdo impugnado. En sesión especial de ocho de marzo del año en curso, el CGIEE aprobó el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE GRUPOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2020-2021", identificado con la clave CG/AC-028-2021.

2.2 Fe de erratas del acuerdo. En la misma fecha, el Secretario Ejecutivo del IEE, emitió fe de erratas relativa al citado acuerdo y en esencia, se determinó lo siguiente:

[...]

FE DE ERRATAS RELATIVA AL ACUERDO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO CG/AC-028-2021 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO APROBADO EN SESIÓN ESPECIAL DE FECHA OCHO DE MARZO DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO

En sesión especial de fecha ocho de marzo del año dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó el Instrumento identificado con el número de Acuerdo CG/AC-028-/2021, denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE GRUPOS SOCIALES EN SITUACION DE VULNERABILIDAD, PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO CONCURRENTES 2020-2021" al cual se realiza la siguiente fe de erratas:

Respecto a lo siguiente:

En el punto número tres de efectos dice:

Las acciones afirmativas establecidas mediante este Acuerdo, deberán concretarse en su cumplimiento, por parte de los partidos políticos, en el registro de candidaturas que realizarán en el periodo comprendido del 4 al 10 de abril del año en curso.

Debe decir:

Las acciones afirmativas establecidas mediante este Acuerdo, deberán concretarse en su cumplimiento, por parte de los partidos políticos, en el registro de candidaturas que realizarán en el periodo comprendido del 5 al 11 de abril del año en curso.

Dichas actuaciones deberán archivarse junto con el acuerdo correspondiente.

[...]

2.3 Interposición y promoción de los medios de impugnación. Los asuntos se promovieron ante el IEE, conforme a los datos siguientes:

#	Siglas	Recurrente/Promoviente	Fecha
1.	TEEP-JDC-035/2021	FIDENCIO ROMERO TOBÓN	13-MARZO-2021
2.	TEEP-JDC-036/2021	LUIS ENRIQUE AMADOR TLATILOLPA	13-MARZO-2021
3.	TEEP-JDC-037/2021	ROGELIO MARROQUIN APARICIO	13-MARZO-2021

2.4 Admisión y turno. En su oportunidad, los asuntos fueron recibidos en el Tribunal Electoral y según lo dispuesto en el Código electoral local, se turnaron a la ponencia del Magistrado Ricardo Adrián Rodríguez Perdomo, para los efectos legales conducentes, quien, en su oportunidad los admitió, cerró instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.



3. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla ejerce jurisdicción por territorio y es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, mediante los cuales diversos ciudadanos, por su propio derecho y ostentándose como indígenas poblanos, impugnan un acuerdo del CGIEE.

Por lo que con fundamento en los artículos 116 fracción IV de la Constitución, 3 fracción IV de la Constitución local, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 353 párrafo segundo y 353 bis del Código Electoral Local; así como 3 y 7 fracciones I y II del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, se asume competencia para emitir la presente resolución.

Cuestión previa: fecha límite para resolver. La Sala Superior determinó en el recurso de reconsideración **SUP-REC-181/2021 y su acumulado**, que para la ejecución de acciones afirmativas si bien, lo óptimo es que se emitan antes del proceso electoral en el que se aplicarán, lo cierto es, que se pueden implementar cuando el proceso electoral esté en curso, siempre y cuando sea en una temporalidad razonable para su cumplimiento.

Lo anterior, para que los sujetos obligados puedan ejecutar las actividades necesarias, sin que se modulen actos que ya han sido celebrados como el registro de candidaturas.

Asimismo, en el **SUP-REC-53/2021 Y ACUMULADOS** se determinó que las acciones afirmativas concluyen una vez que se han realizado las postulaciones de las candidaturas, lo cual en el caso no acontece. En el presente asunto los registros se llevarán a cabo, **del cinco al once de abril del año en curso**, por lo que existe tiempo para analizar la cuestión que se pone a consideración de este Tribunal Electoral.

Además, en el Manual de registro de candidatos del IEE² se establece que dentro del plazo para el registro de candidaturas procede la sustitución en cualquier momento, **es decir, del veintinueve de marzo al once de abril de dos mil veintiuno.**

Vencido el plazo señalado los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes sólo podrán hacer sustituciones por

² Visible en Instituto Electoral del Estado de Puebla, sitio oficial Manual_Reg_Candidaturas_2020-2021.pdf (ieepuebla.org.mx)

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

causas de renuncia, inhabilitación, incapacidad, expulsión del propio partido político o fallecimiento. **En todo caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los siete días anteriores al de la jornada electoral. Y sí las renunciaciones o la negativa se presenten a partir de las cero horas del día treinta de mayo de dos mil veintiuno, se tendrán como no presentadas.**

En concatenación con lo anterior, en el artículo 89, fracción XXIX del Código comicial, se establece que es atribución del Consejo General ajustar los plazos, si las condiciones lo hacen necesario.

Sirve además de apoyo la jurisprudencia **45/2010** de rubro: **REGISTRO DE CANDIDATURA. EL TRANSCURSO DEL PLAZO PARA EFECTUARLO NO CAUSA IRREPARABILIDAD**³, conforme al cual la designación que lleva a cabo un partido político de una determinada persona como su candidata está sujeta al análisis y aprobación del órgano administrativo electoral y, en su caso, al análisis de constitucionalidad y legalidad que lleve a cabo el órgano jurisdiccional electoral competente y por ende, los plazos no son inamovibles de manera tajante, sino que ha de estudiarse el caso concreto.

Máxime que las acciones afirmativas constituyen, a falta de un marco normativo en la materia, una acción positiva que permite hacer excepciones legales a favor de miembros de comunidades especialmente vulnerables, como lo son integrantes de las comunidades indígenas para que puedan gozar de oportunidades similares a las que tiene el resto de la población, sobre todo ante un escenario donde era imposible que el Consejo responsable las implementara.

Lo anterior con sustento en la jurisprudencia 11/2015, de rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**”⁴, que señala que las acciones afirmativas comprenden mecanismos de distinta índole, incluyendo los de carácter reglamentario. De ahí que hasta la fecha no existe impedimento para el estudio del presente asunto.

4. ACUMULACIÓN

Por conexidad en la causa y para evitar el dictado de sentencias contradictorias, se acumulan al **TEEP-JDC-035/2021** los restantes medios de

³ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010 [dos mil diez], páginas 44 y 45

⁴ Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15



impugnación, pues en todos se controvierte el mismo acuerdo emitido por el Consejo General del IEE poblano y en lo sustancial existe identidad de agravios en los tres medios. Lo anterior con sustento en el principio de economía procesal y en la jurisprudencia 2/2004, de rubro: **ACUMULACIÓN. NO CONFIGURA LA ADQUISICIÓN PROCESAL DE LAS PRETENSIONES**⁵. En consecuencia, se ordena a la Secretaría General de Acuerdos glosar copia certificada de los puntos resolutivos en los asuntos acumulados.

5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

Previo al estudio de fondo de la controversia planteada, es oportuno analizar el cumplimiento de los requisitos y presupuestos de procedencia, conforme a lo previsto en los artículos 361, del Código Electoral.

a. Oportunidad. La autoridad responsable sostiene que este requisito no se colma, respecto de los juicios ciudadanos **TEEP-JDC-036/2021** y **TEEP-JDC-037/2021**, presentados por Luis Enrique Amador Tlatilolpa y Rogelio Marroquín Aparicio, respectivamente, al estimar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el 369, fracción III, del Código Local, que establece el desechamiento de los juicios cuando su presentación es extemporánea.

Lo anterior, ya que –según su dicho–, el acuerdo impugnado y la respectiva fe de erratas, se publicaron en la página de internet del IEE el ocho de marzo del año en curso, por lo tanto si los juicios de referencia se presentaron hasta el trece de marzo siguiente, eso concluye que aconteció fuera del plazo de tres días previsto para ello.

Este Tribunal electoral considera que no le asiste la razón a la responsable, toda vez que contrario a lo aducido, los promoventes afirman que se enteraron de la emisión del acuerdo controvertido el once de marzo del año en curso, sin que obre constancia que acredite lo contrario. Por lo que atendiendo a la auto adscripción de los incoantes como miembros de comunidades indígenas, a juicio de este Tribunal, resultan aplicables los criterios jurisprudenciales siguientes:

PERSONAS INDÍGENAS. CUANDO ESTÁ EN JUEGO SU DERECHO DE ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA, DEBE ADOPTARSE UN ENFOQUE DE NO DISCRIMINACIÓN Y ATENCIÓN DILIGENTE DEL CASO BAJO EL

⁵ Visible en IUS Electoral [en línea]
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/2004&tpoBusqueda=S&sWord=acumulacion>

PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD.⁶ En este criterio el Alto Tribunal sostuvo que cuando está en juego el derecho de las personas indígenas de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, es de vital importancia visibilizar su especial condición de vulnerabilidad, bajo el principio de transversalidad, lo que hace necesaria la adopción de un enfoque diferencial de no discriminación y atención diligente del caso.

A su vez, las jurisprudencias **8/2001 y 7/2013**, ambas emitidas por la Sala Superior del TEPJF de rubros: "**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**"⁷ y "**PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL**"⁸, conforme a las cuales es incuestionable lo arguido por los actores, salvo que se pruebe lo contrario; además de que se debe tener un mayor cuidado en la aplicación de las causas de improcedencia.

De ahí que, si los juicios se presentaron el trece de marzo del año en curso, se estima necesaria la obviedad del plazo estricto previsto en el código de la materia, conforme al principio pro homine tutelado en el artículo 1° de la CPEUM.

Por cuanto hace a la demanda del juicio **TEEP-JDC-035/2021**, presentado por el ciudadano Fidencio Romero Tobón, se considera que también es oportuna, toda vez, que tal como consta en autos, el citado acuerdo se le notificó el once de marzo, presentando el respectivo juicio ante la responsable, el trece siguiente.

Máxime que es un hecho notorio para este organismo jurisdiccional, que el acuerdo impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado (número dieciséis, tercera sección) hasta el veintitrés de marzo del año en curso.⁹ De ahí que, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por la responsable y consecuencia, queda satisfecho el requisito en estudio en la totalidad de los medios.

b. Forma. Los juicios se interpusieron por escrito, en los que consta, en cada

⁶ Tesis: XXII.P.A.4 CS (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo III, página 2097

⁷ Visible en IUS Electoral [en línea]

⁸ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?dttesis=8/2001&tpoBusqueda=S&sWord=8/2001> [en línea]

⁹ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?dttesis=7/2013&tpoBusqueda=S&sWord=fundamentacion,y,motivacion>

⁹ Periódico Oficial del Estado, localizable en: <http://periodicooficial.puebla.gob.mx/>



uno: el nombre y firma autógrafa de quien comparece; se identifica el acuerdo controvertido, narra los hechos del caso, expresa los agravios que le causa tal determinación, así como las disposiciones jurídicas que considera transgredidas.

c. Legitimación y personería. Se tienen por colmados estos requisitos, tal como consta en los respectivos informes circunstanciados, ya que todos los ciudadanos comparecen por derecho propio y autoadscribiéndose como ciudadanos indígenas, a fin de controvertir un acuerdo del CGIEE, y que según su dicho, vulnera sus derechos humanos de participación política.

En ese tenor, cuentan con interés legítimo, de conformidad con el criterio establecido por la Sala Superior en la jurisprudencia: **9/2015** de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN"**, en el cual se ha establecido que el interés legítimo se actualiza para todos y cada uno de los integrantes de dichas comunidades, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, se hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones, cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad.

d. Definitividad. Se debe tener por satisfecho porque no existe algún medio de impugnación de agotamiento previo, por el que pueda controvertirse el acuerdo impugnado.

6. PERSPECTIVA INTERCULTURAL Y MEDIDAS AFIRMATIVAS.

Es preciso señalar que los actores promueven el presente juicio de la ciudadanía, auto adscribiéndose en la calidad de personas de origen indígena.

Bajo tal condición, este Tribunal, al resolver el presente juicio, se apegará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, los cuales exigen que, en los casos relacionados con el derecho electoral indígena, se realice el estudio con una perspectiva intercultural, siendo aplicable también la jurisprudencia **19/2018**, de la Sala Superior de rubro: **"JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU**

APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”¹⁰

Asimismo, conforme lo establece el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el diverso Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas del TEPJF.

Respecto de las acciones afirmativas¹¹ se ha referido que el estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material¹². Las mismas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos. Con ello, se les garantiza la igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.¹³

Dichas medidas tienen el objeto de revertir la desigualdad existente entre los géneros, compensando los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado¹⁴; hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, menoscabo o discriminación¹⁵; además de 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.

Sus destinatarias son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación. Abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. Por ende, la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr.

¹⁰	Visible en IUS Electoral [en línea] https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tipoBusqueda=S&sWord=19/2018
¹¹	De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad: “Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.”
¹²	Cfr. Jurisprudencia 11/2015 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.
¹³	Jurisprudencia 30/2014, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.
¹⁴	Jurisprudencia 3/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.
¹⁵	Jurisprudencia 11/2015 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.



En ese sentido, **el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** prevé que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En la **Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas**, se reconoce, entre otros aspectos, que los pueblos, comunidades y personas indígenas tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos; y los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

A su vez, **el artículo 2 de la CPEUM** señala que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, es decir, 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. Como parte de ello, se tiene que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

El referido dispositivo constitucional, en su apartado A, fracción III, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, consecuentemente, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electores o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

Sobre esto, **el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala que la responsabilidad de los gobiernos, implica desarrollar una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y por ello debe incluir medidas que:

- a) Aseguren a sus integrantes gozar, en igualdad de condiciones, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población;
- b) Promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con absoluto respeto tanto a su identidad social como cultural, sus tradiciones, costumbres e instituciones; y
- c) Coadyuven con sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población.

Asimismo, establece la obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas; que las colectividades indígenas deben tener protección cuando se violen de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales.

Ahora bien, las medidas tendientes a la consecución de los fines perseguidos por la igualdad, la paridad de los géneros y la representación igualitaria de todos los sectores poblacionales de la nación mexicana están confeccionadas con el fin de abatir las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular, sin que ello les impida postular candidaturas, **sino a hacerlo desde una perspectiva cualitativa diferente, en la medida que les exige contemplar personas que representen la pluriculturalidad sobre la cual se instituye el estado nacional.**

Conviene traer a cita el emblemático **Caso Yatama Vs. Nicaragua**, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**¹⁶ en cuyo fallo se consideró que conforme con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su

¹⁶ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005



pleno ejercicio.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

De acuerdo con la Corte, los estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa; los cuales deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

Por otra parte, en el Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, la Corte¹⁷ observa que el acceso al ejercicio pleno de la participación directa de un líder indígena en las estructuras del Estado, la representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta ser un prerequisite necesario para la realización de aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un estado plural y democrático.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, afirmó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad y a las funciones públicas de su país.

A su vez, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en sus artículos 1, 2, 3 y 4, establece que:

-Los Estados:

- ✓ Protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad, debiendo adoptar las medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos;

¹⁷ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

- ✓ Adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

–Las personas pertenecientes a minorías:

- ✓ Tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida pública;
- ✓ Tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional; y
- ✓ No sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración.

En el orden constitucional nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸, ha sostenido que **el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas**, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Finalmente, el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad **2/2010**, estableció que, en casos en que el legislador incluya a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante cuyo análisis debe hacerse bajo el principio de razonabilidad. **Este análisis de razonabilidad consistirá en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos.**

Como se ve, existe un amplio marco convencional y constitucional que regula la intervención de los justiciables para que se haga efectiva la participación política de manera integral, acorde con los fundantes previstos en los artículos 1º y 133 de la CPEUM; 11 y 13 de la Constitución Local, máxime si se trata de

¹⁸ Tesis aislada 1a. XLIV/2014 (10a), de rubro DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.



grupos sociales minoritarios y cuando de éstos no estén reconocidos en leyes secundarias orgánicas, sus costumbres o condiciones peculiares.

7. LITIS

Los recurrentes exponen inconformidades similares, identificando como **agravios** los siguientes:

1. **Agravios relacionados con la acción afirmativa de diputaciones de representación proporcional.**
2. **Agravios relacionados con la acción afirmativa de la integración de los ayuntamientos.**
3. **Omisión de implementar medidas afirmativas en las diputaciones por mayoría relativa.**

La **pretensión** de los actores es que se revoque el acuerdo identificado con la clave **CG/AC-028/2021**, emitido por el Consejo General del IEE, mediante el cual, en esencia, se aprobaron acciones afirmativas en favor de las personas que se autoadscriben como miembros de comunidades indígenas en la entidad.

Su **causa de pedir** la sustentan en que no se materializan, ni se implementan de manera adecuada esas acciones afirmativas, lo cual vulnera sus derechos humanos, limitándose su participación real y efectiva en el proceso comicial.

Por ende, la litis en el presente asunto, se centra en dilucidar si ha lugar o no, a confirmar la implementación de las medidas afirmativas decretadas en el acuerdo controvertido y en su caso, los efectos que el mismo debe producir, dado el periodo que se transita en el presente proceso electoral.

8. ESTUDIO DE FONDO

Este Tribunal Electoral se encuentra constreñido a vigilar la legalidad y la constitucionalidad de todos los actos electorales que puedan deparar perjuicio a cada una de las partes, o a los principios que se protegen en la materia, a fin de otorgar el acceso efectivo a la justicia conforme con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para salvaguardar la acción afirmativa indígena en cumplimiento a lo previsto por el artículo 2° de la misma Carta Magna.

De ahí que lo conducente es estudiar las alegaciones de los actores y determinar si estas son suficientes para demostrar que el CGIEE contravino sus derechos humanos, mediante la implementación de acciones afirmativas

limitativas y restrictivas, que atenten contra su derecho a la participación política.

8.1 Marco legal. El tópico a analizar es el de participación política de los miembros de comunidades indígenas en la entidad, a través de la emisión de acciones afirmativas, por ello es menester indicar como referente legal mínimo a observar, el siguiente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 antes de iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por su parte, la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, en su artículo 1, numeral 4, señala que “las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, (como lo son los derechos político-electorales), no se considerarán como medidas de discriminación”.

Conforme con lo anterior, es convicción de este órgano jurisdiccional que 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. En ese sentido, 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.

Por ello, se considera crucial que los partidos políticos nacionales y locales postulen a personas indígenas en estricto cumplimiento a una acción afirmativa, lo cual constituye una medida compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos 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.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

Consecuentemente este Tribunal advierte que es necesario vigilar la representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran el estado y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.

Tal como se expuso en párrafos precedentes, las acciones afirmativas se instrumentan con la finalidad de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor.

En el caso del Estado de Puebla, se ven reflejados en los obstáculos históricos, políticos y sociales que han impedido que, en la realidad material, las personas que se autoadscriben como indígenas, accedan efectivamente y en una proporción real respecto del grupo al que pertenecen, a cargos de elección popular en el Congreso y los ayuntamientos.

En ese tenor, se debe atender lo dispuesto por los diversos tratados internacionales de los cuales México forma parte, a fin de procurar, tutelar, garantizar y materializar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como lo regulado por los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal.

En este contexto, la Sala Superior ha sostenido en los precedentes: **SUP-RAP-726/2017 y acumulados, SUP-REC-28/2019 y SUP-REC-118/2020**, una doctrina jurisdiccional vinculada con la tutela efectiva del derecho-principio de igualdad y no discriminación; el respeto absoluto a los derechos fundamentales de las personas, pueblos y comunidades indígenas, y a la instauración de medidas afirmativas tendentes a alcanzar condiciones de igualdad sustantiva (material) en términos y para los efectos mandatados por el Constituyente permanente.

Finalmente, por su relación al tema, es conveniente traer a cita el contenido de la tesis de rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO**¹⁹, misma que fue emitida por el Alto Tribunal y conforme a la

¹⁹ Tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171

cual, las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes:

- 1) La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;
- 2) La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y
- 3) El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.

En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.

Acuerdo combatido. En esencia los actores interponen sus respectivas demandas, por considerar que el Acuerdo por el que se adoptan medidas afirmativas, hace nugatoria su participación real y política. En ese sentido, es conveniente citar los apartados conducentes del acto combatido, relacionados a los agravios y que son del tenor siguiente:

4. ACCIÓN AFIRMATIVA EN FAVOR DE LAS PERSONAS INDÍGENAS

(...)

El eje rector de la presente determinación, es el porcentaje de población indígena existente en el Estado, siendo el objeto fundamental, que éste se traduzca en espacios al interior de los órganos de gobierno emanados de la elección popular; en ese sentido, se tomó en consideración el porcentaje que tiene la población indígena a nivel municipal y estatal, lo que se estima que corresponde a la medida más justa, equitativa y efectiva, para que dichas personas estén representadas en esos espacios de gobierno.

En ese sentido, se utilizó el estadístico del Censo de Población y Vivienda 2020, denominado Tabulados del cuestionario Básico del apartado "Etnicidad", que recabó la información relacionada con la población de 3 años y más por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad, según condición de habla indígena, con fecha de elaboración del veinticinco de enero de dos mil veintiuno, a cargo del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); y se aplicó la metodología formulada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para la identificación y cuantificación de la población indígena de México. De manera



que, acorde a los instrumentos de medición ya señalados, en la totalidad de los municipios del Estado de Puebla, se detectaron asentamientos con población indígena, distribuidos de la siguiente manera:
(...)

Del cuadro anterior, se desprenden los porcentajes de población de habla indígena, tanto en el ámbito municipal como estatal; ahora bien, teniendo como base los datos antes descritos, este Organismo Electoral consideró el piso mínimo que debe regir en el Proceso Electoral Estatal Ordinario Concurrente 2020-2021, para postular personas indígenas a cargos de elección popular.

En ese sentido respecto a las diputaciones, se tomó como base su porcentaje de población estatal y se multiplicó respecto a las 15 diputaciones de representación proporcional con que se integra el Congreso del Estado de Puebla, de tal forma que arrojó como resultado la equivalencia de esa proporción en escaños.

En ese contexto, se tiene que la población hablante de lengua indígena equivale al 9.87% en el Estado; ese porcentaje equivale a 1.48 diputaciones, respecto a las 15 que se eligen por representación proporcional, lo anterior resulta de la aplicación del porcentaje de población de habla indígena al total de diputaciones por el principio de representación proporcional ($15 \times 9.87\% = 1.48$); en consecuencia, les corresponde tener acceso como mínimo a una diputación de representación proporcional.

En ese sentido, este Colegiado determina como acción afirmativa que los partidos políticos postulen en su lista de diputaciones por representación proporcional, una fórmula integrada por personas indígenas, misma que deberá de cumplir con el principio de paridad de género, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación y registro de candidaturas del Instituto, aprobados por el Consejo General a través del Acuerdo identificado como CG/AC-011/2021.

Por lo que hace a los Ayuntamientos, en lo que respecta a las regidurías por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, se consideraron los siguientes elementos: población total en el municipio, población hablante de alguna lengua indígena, la población hablante de una lengua indígena traducida en términos porcentuales, el número total de regidurías por ambos principios, el porcentaje en que los pueblos originarios deberían estar representados de acuerdo al criterio poblacional indígena existente en cada municipio; en ese sentido este Consejo General establece como acción afirmativa que en los municipios indígenas, que son los que cuentan con un porcentaje de población indígena igual o mayor al 40%, los partidos políticos deberán postular al menos un lugar en la planilla para la integración de los ayuntamientos en 20 de los 46 municipios, que se precisan a continuación:

(...)

Para los efectos del cumplimiento de la acción afirmativa indígena señalada en el párrafo anterior, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, así como en el de candidaturas comunes; las personas de autoadscripción indígena postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno

de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

(...)

Pues bien, de conformidad con el presente acuerdo, al elaborar sus fórmulas para postular candidaturas para diputados y miembros de los ayuntamientos para el Proceso Electoral, los partidos políticos, para maximizar los principios de pluriculturalismo nacional y estatal, deben:

- **Postular en cualquier lugar de su lista de diputaciones** por el principio de representación proporcional, al menos una fórmula integrada por personas indígenas, misma que deberá de cumplir con el principio de paridad de género.
- **Postular al menos en un lugar en sus planillas a miembros de ayuntamientos, a personas indígenas, en 20 de los 46 municipios con porcentaje de población indígena igual o mayor del 40%,** mismas que deberán de cumplir con el principio de paridad de género.

(...)

Por lo que, este Instituto considera idóneo que los partidos políticos al solicitar el registro para las candidaturas indígenas, deberán acreditar el vínculo 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, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba para ello.

De conformidad con lo anterior, los partidos políticos deberán presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

Dicho vínculo efectivo, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, deberá acreditarse con las constancias que permitan verificar lo siguiente:

- a) Ser originaria o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario;
- b) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o municipio por el que pretenda ser postulada;
- c) Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o municipio por el que pretenda ser postulada;
- o
- d) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Tales constancias deberán ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad; en ese sentido, si bien no se



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

exigirán elementos de prueba solemnes o protocolarios, la documentación que se presente debe contener elementos ciertos, objetivos y suficientes, que permitan al Instituto, de manera flexible y atendiendo las circunstancias propias de cada postulación en particular, verificar que las constancias que se presenten, permitan preservar y garantizar la participación de las personas a quienes van dirigidas las acciones afirmativas y que, en este caso, corresponden a las personas del sector poblacional indígena.

(...)

Ahora bien, en relación con los ayuntamientos que se contemplan en la acción afirmativa en favor de las personas indígenas, toda vez que en el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018 no formaron parte de la misma; las y los miembros de ayuntamientos correspondientes, podrán reelegirse en ellos aun cuando en su momento no se hubieren autoadscrito calificadamente como personas indígenas.

(...)

En ese sentido, a fin de armonizar el bloque constitucional de derechos humanos, se considera que el derecho a participar para integrar la representación en los Ayuntamientos puede incluir a dichas personas representantantes populares a partir del apoyo que obtuvieron en la pasada elección, así como que el presente Proceso Electoral podría determinar mediante el voto libre su reconocimiento por parte de un porcentaje determinante de la población indígena que integran los ayuntamientos.

Por otra parte, no pasa inadvertido para este Instituto, que a los pueblos y comunidades indígenas, les asiste el derecho a la consulta libre, previa e informada antes de adoptar medidas que los afecten. En ese sentido, para este punto específico, es importante señalar el criterio de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, que estableció en la sentencia SX-JRC-7/2020, respecto a que no se considera viable desahogar la consulta para emitir una acción afirmativa por la situación de emergencia sanitaria.

(...)

En ese contexto, derivado de la situación de emergencia sanitaria que prevalece en el país, este Consejo General, al ponderar entre el derecho a la consulta y el derecho a la salud, considera necesario privilegiar el derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas por su condición de vulnerabilidad, como se establece en las recomendaciones internacionales en derechos humanos y tomando también como criterio orientador lo señalado a este Instituto por la Secretaría de Gobernación del Estado, en diversos oficios referidos en los antecedentes XV y XVI de este documento, respecto a que no se considera pertinente la viabilidad de llevar a cabo consultas, en virtud de que no existen las condiciones sanitarias necesarias para realizar las mismas, en atención a evitar la concentración de mas de mil personas, con la finalidad de disminuir la propagación y contagios del virus SARS-CoV2 (COVID-19); lo anterior, sin menoscabo de considerar necesario potenciar, mediante la implementación de la acción afirmativa correspondiente, la participación y representación indígena en el Proceso Electoral para la renovación del Congreso Local y Ayuntamientos.

[...]

Del marco legal antes invocado se colige que en México y en consecuencia, en Puebla, la importancia de lograr que todos los ciudadanos tengan una efectiva presencia y defensa de sus derechos se cimenta en la base de la igualdad del hombre y la mujer, a fin de que éstos disfruten plenamente de los beneficios del estado de derecho.

Lo anterior, de la misma forma en la que nadie puede estar por encima de la ley, pero tampoco nadie excluido.

Estudio de los Agravios. Los agravios de los recurrentes van dirigidos a señalar la vulneración de los derechos a la participación política en el Estado de Puebla de los miembros de comunidades indígenas. Dichos disensos se abordarán por la temática a la que se refieren, sin que esto afecte los intereses de quienes los hacen valer, pues lo trascendente es que todos sus alegatos sean analizados²⁰.

8.2 Agravios relacionados con la acción afirmativa de diputaciones de representación proporcional. Este tópico está dividido conforme a los argumentos expuestos en la demanda, al tenor siguiente:

Participación histórica y porcentaje de la población.

1. Los actores aducen que la responsable no tomó en cuenta la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos de elección popular, ni la proporción o porcentaje total de la población indígena respecto, al total de la población estatal; y
2. Que las acciones afirmativas adoptadas por el Instituto no se revisten de proporcionalidad, ni idoneidad y que solamente se implementan con base al porcentaje de población indígena en el estado, lo cual consideran restringido y limitativo.

El agravio es **infundado**.

A juicio de este organismo jurisdicente, es importante referir que cualquier acto de un órgano de autoridad, debe cumplir las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la

²⁰ Resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**.



naturaleza particular del acto emitido, de modo que cuando se trata de un acto complejo, la fundamentación y motivación se puede contener y revisar en los acuerdos o actos precedentes llevados a cabo durante el procedimiento.

Así, conforme al artículo 16 de la Constitución, la motivación se cumple con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, a fin de evidenciar que las circunstancias invocadas como sustento del acto actualizan el supuesto normativo del precepto citado por el órgano de autoridad. Postulado que es concordante además con lo sostenido en la jurisprudencia 5/2002, emitida por la Sala Superior de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN, LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES**²¹.

En el caso concreto, este Tribunal estima que no le asiste la razón a los actores, toda vez que contrario a lo que sostienen, se advierte que la responsable sí tomo en consideración los datos históricos y la proporción de la población tal como consta en el acuerdo controvertido.

Para demostrarlo, se transcribe la página 20 del acuerdo impugnado, en cuya parte total se expresa el estudio de los datos supuestamente omitidos por la responsable, a saber:

[...]

“es de relevancia mencionar que uno de los grupos de población del estado de Puebla, que no ha logrado una participación efectiva en los cargos de elección popular, son las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y toda vez que nos encontramos ante derechos humanos, en específico con el voto pasivo, esta Autoridad Electoral Administrativa tiene el deber de adoptar las medidas necesarias a efecto de privilegiar su pleno ejercicio, en observancia al marco constitucional, convencional y demás normativa aplicable”.

[...] Es de destacarse que, la base para la formulación de la propuesta de acción afirmativa es el criterio poblacional; en tanto que la pretensión en su implementación, es dar representatividad a la población indígena del estado.

²¹ Visible en IUS Electoral [en línea]
[https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?dtesis=5/2002&tpoBusqueda=S&sWord=motivaci%c3%](https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?dtesis=5/2002&tpoBusqueda=S&sWord=motivaci%c3%b3n)

En ese orden de ideas dado el nulo antecedente sobre el registro de candidaturas indígenas a los cargos de elección popular en el Estado de Puebla...
[...]

En ese tenor, contrario a lo aducido por los actores, se aprecia que la responsable si consideró que en el Estado de Puebla, no existen antecedentes sobre registro de candidaturas indígenas, por lo que en ningún proceso electoral se había definido, ni materializado tal participación.

Asimismo, se toman en cuenta los acuerdos **CG-AC-044/2018** y **CG-AC-009/2020**, emitidos ambos, por el Instituto Electoral local, mismos que obran tanto en autos, como en la página de internet del citado órgano administrativo electoral, mediante los cuales fueron atendidas diversas solicitudes incoadas por el ciudadano Fidencio Romero Tobón, respecto de la adopción de medidas afirmativas que hoy son materia de impugnación.

En concreto, del acuerdo **CG-AC-044/2018**, se desprende que la responsable analizó la implementación de las acciones afirmativas. Para ello, solicitó la elaboración de análisis técnicos con el objeto de identificar los distritos electorales integrados con municipios de población indígena, para visualizar el impacto de su presencia en la entidad.

Lo anterior, para definir -conforme a la relación de población y porcentaje de población indígena-, la posible inclusión de dicho sector en la implementación de las respectivas acciones afirmativas y asegurar así, la postulación de personas de esas comunidades a un cargo de elección popular. Por lo que se determinó la continuación de los análisis respectivos para verificar la composición étnica de los distritos electorales locales de la entidad.

Posteriormente, en el diverso **CG-AC-009/2020**, la responsable refirió que la Comisión Permanente de Inclusión, Igualdad y Paridad de Género, solicitó a la Dirección de Organización Electoral, la elaboración de un análisis técnico sobre la distribución electoral federal que realizó el INE, con el objeto de identificar los distritos electorales locales integrados con municipios de población indígena.

El análisis arrojó que existen cuatro distritos (los de números 2, 4, 5 y 26) con municipios cuya población indígena representa el 40% o más, del total de su localidad.



En ese contexto, se determinó que se realizarían los trabajos necesarios que permitieran tutelar de manera efectiva los derechos político-electorales de los integrantes de pueblos indígenas en los procesos electorales, debiéndose garantizar su participación en la vida democrática y facultándose a la Comisión Permanente de Capacitación Electoral y Educación Cívica para el seguimiento y atención del tema.

En relación con el disenso en estudio, los actores también argumentan que la responsable tampoco consideró la proporción total de la población indígena respecto, al total de la población estatal.

Sin embargo, contrario a ello, del acuerdo controvertido se desprende que el eje rector, para que las personas objeto de las acciones afirmativas estén representadas en los órganos de gobierno, es conforme al porcentaje de la población indígena existente en el Estado, tomándose en cuenta dicho porcentaje a nivel municipal y estatal, siendo esto el parámetro o medida más justa, equitativa y efectiva que la responsable consideró.

Omisión aludida por los actores.	El parámetro según el Instituto Electoral.
La proporción total de la población indígena respecto, al total de la población estatal.	Porcentaje de la población indígena existente en el Estado. Tomándose en consideración, el porcentaje que tiene la población indígena a nivel municipal y estatal.

De la tabla anterior, se advierte que la responsable sí consideró los datos para la adopción de acciones afirmativas, esto es, el porcentaje o proporción, lo cual es equivalente, ya que se refiere a la participación indígena respecto a municipio o en su caso Estado, pudiéndose inferir del mismo acuerdo que las operaciones exactas dependerán del tipo de cargos de elección a elegir (diputaciones o ayuntamientos).

En ese tenor, se desvirtúan las afirmaciones de los enjuiciantes, en cuanto al señalamiento de que las acciones afirmativas no son proporcionales ni idóneas, al no haberse establecido los parámetros históricos y cuantitativos.

En consecuencia, devienen **infundadas** las alegaciones de los actores, porque la responsable si tomó en cuenta, tanto los datos de la participación histórica de las comunidades indígenas; así como, la proporción o porcentaje de la población general, sobre el número de habitantes indígenas en el estado,

a fin de determinar la procedencia y distribución de las acciones afirmativas.

8.3 Agravio: Postulación desproporcional.

Los actores señalan que es indebido obligar a los partidos a postular una fórmula en la lista de representación proporcional, en base al total de población que tiene el estado, dividido entre el número de población indígena, ya que no resulta proporcional.

Esto es, alegan que no es proporcional el hecho de que se divida: **“el total de la población del estado, entre el número de población indígena”**, puesto que ello hace –según su dicho–, que las acciones afirmativas para personas indígenas se materialicen en desventaja, en comparación con personas que no lo son.

Es infundado.

En el caso, se debe tener en cuenta que las acciones afirmativas constituyen, en esencia, una medida compensatoria, establecida para promover la igualdad sustancial entre los miembros de una sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. El principio de igualdad²² es uno de los valores más importantes reconocidos por la comunidad internacional y constituye la piedra angular de la teoría de los derechos humanos. Su importancia radica en que garantiza derechos y limita privilegios, con lo que favorece el desarrollo igualitario de la sociedad.

Es viable retomar el contenido de la jurisprudencia emitida por la SCJN de rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO**²³, conforme a la cual se sostiene que los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas:

- La primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario,

²² Visible en Comisión Nacional de Derechos Humanos [en línea] http://familiasysexualidades.inmujeres.gob.mx/pdf/2_Cartilla_Discriminacion.pdf
²³ Tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171



revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y

- La segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad.–

En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conlleven diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables.

Para este organismo jurisdiccional las acciones constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, en los términos de la jurisprudencia **11/2015** de rubro: "**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**".

En el caso, se ha configurado una acción afirmativa indígena que prescribe la postulación de personas miembros de comunidades indígenas en las listas de representación proporcional. Su aprobación es posible por parte de los organismos públicos locales electorales, en aquellos casos en que, por una parte, no se cuenta con un marco normativo específico y por otra, cuando no es posible ordenar a la legislatura estatal que produzca ley atinente en tiempo y forma correspondiente, dado el avance de los procesos electorales.

Para ello, se estima que deben existir parámetros que definan las acciones afirmativas, a fin de no invadir las esferas del otro lado de la población, que puede resultar afectada o discriminada, pues se trata de la inclusión proporcional de todas y todos los ciudadanos, conforme al principio *pro persona*.

A su vez, los actores señalan en sus demandas un precedente de la Sala Superior (SUP-REC-28/2019), en el que se destaca que para el dictado de las medidas compensatorias es necesario considerar, entre otros, los rubros relativos a la proporción total de la población indígena respecto al total de la población estatal, a fin de que se permitan identificar campos de oportunidad para mejorar las condiciones de participación política. Lo cual coincide con lo determinado por el CGIEE.

De ahí que, no se consideraran desproporcionales las operaciones que sirvieron de sustento a la responsable, para determinar la aplicación de las acciones afirmativas en la población indígena, puesto que delineó los parámetros y datos estadísticos en los que basó su determinación, así como las respectivas fuentes indicativas de los censos de población.

Máxime que no realizan más afirmaciones tendentes a combatir el porqué es indebida la operación para definir los espacios de representación indígena, al interior de los órganos de gobierno municipal y estatal, ni porqué consideran que se merma su participación, con respecto al resto de la población basados en la operación tomada como referencia. De ahí que no le asista la razón a los actores al controvertir dicha cuestión y se consideren infundadas las alegaciones de los actores.

8.4 Agravio: Postulación de diputados por RP de manera vaga y genérica.

Los actores afirman que no se garantiza la participación de los integrantes de las comunidades indígenas en el poder legislativo en la entidad, en razón de que la responsable determinó que los partidos políticos debían postular una fórmula de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, sin embargo, les causa afectación que no se especificó en qué número de la lista, por lo que consideran que dicha determinación es vaga y genérica.

Además, alegan que les causa afectación que no se privilegien los primeros lugares para tener una oportunidad real y efectiva de participar, máxime que se trata solo de quince lugares de asignación por tal principio.

Los actores explican que, al ser solo quince diputaciones, el partido que mayormente alcance esos lugares en un proceso electoral corresponde a cuatro por lo regular; y si las posiciones en las que los pretendan colocar son las últimas –de la cinco a la quince– no existiría una verdadera y real representación en el Congreso.

Por su trascendencia, se ilustran sus argumentos en concreto:²⁴

²⁴ Visible en las demandas de los expedientes al rubro citados.



A efecto de evidenciar que el acuerdo de la acción afirmativa adoptada por la responsable es limitativa y restrictiva, porque no se garantiza nuestra representación material y sustantiva en el Congreso del Estado, me permito hacer alusión al siguiente ejemplo: el proceso electoral local 2017-2018 los solo dos partidos políticos alcanzaron cuatro curules de representación proporcional cómo se muestra a continuación.⁸

	2
	4
	1
	1
	2
morena	4
INDEPENDIENTE	1
TOTAL	15

En ese sentido, consideran que es necesario especificar en qué número de la lista de representación proporcional deben posicionar los partidos políticos a los posibles candidatos, a fin de lograr su efectiva participación en igualdad de condiciones.

El agravio es **fundado**.

Es importante, -por la relación al tema-, referir el texto “Derechos indígenas y candidaturas plurinominales”²⁵ del que se desprende lo siguiente:

En 2001 se reformó el artículo 2o. constitucional para reconocer el carácter multicultural de la nación mexicana. Por primera vez en México se aceptó que la nación se compone de varias culturas y que aquellos que tienen un origen preoccidental son parte de lo que llamamos nación, término no sólo sociológico, sino también con una carga de juridicidad, porque de este concepto derivan situaciones jurídicas y se desprenden derechos y obligaciones. El problema es que se volvió a cometer el error de siempre, se hizo la reforma indígena sin los indígenas un contrasentido que venimos arrastrando desde hace 200 años.

Ahora bien, los cambios legislativos y los convenios internacionales firmados por México, orillan cada vez más a que el Estado reconozca los derechos (al plural) de los pueblos indígenas, y que estos cuenten con más protección legal para el desarrollo libre de sus culturas y formas de vida.

Tal como se expuso en el marco normativo, la génesis de las acciones

²⁵ Visible en: <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/575080a07641389.pdf>

afirmativas, los tratados internacionales invocados, los precedentes del TEPJF, el derecho a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, protege tanto a personas como a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de aquellos, con el objeto de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor.

Al respecto, cabe traer a cita los criterios emitidos por la Primera Sala de la SCJN en las jurisprudencias: 1a./J. 125/2017 y XLI/2014, y 1a. XLIV/2014 de rubros: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO**²⁶ y **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**²⁷, en las que se estableció que ante la existencia de discriminaciones estructurales, las autoridades mexicanas están obligadas a desplegar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas, puesto que, de lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.

Además, varios tratados internacionales prohíben expresamente la discriminación por origen étnico. Y otros reafirman que los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicta que los Estados están obligados a²⁸:

- Adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de

²⁶ Criterios visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, publicados el viernes 1° de diciembre de 2017.

²⁷ Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 645.

²⁸ Localizable en Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, [sitio oficial] <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuademil1o14.pdf>



determinado grupo de personas;

- No introducir en su propio ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias.
- Eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.
- Tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural; y
- Reconocer que la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura.

Ahora bien, atendiéndose a la realidad histórica del Estado de Puebla y de conformidad con las leyes vigentes, es de suma importancia referir la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, cuyo objetivo fundamental, es garantizar el bienestar de los individuos como elemento que lo distingue, sin importar raza, sexo, religión o costumbres, más allá de cualquier ideología o sistema; y que la evolución legislativa de los derechos indígenas dé cuenta de las reivindicaciones sociales en las que México ha visto grandes transformaciones.

En la misma, se reconoce que no obstante de que en el Estado de Puebla se ha avanzado con una legislación de vanguardia a favor de los derechos indígenas, y se reconoce el esfuerzo permanente por la búsqueda del pleno respeto a los derechos fundamentales y a las garantías constitucionales que goza todo individuo, mujer u hombre, se requieren consensos, coincidencias y voluntades, **siendo la igualdad de oportunidades y la equidad los ejes centrales que atiendan las necesidades de este importante sector de la población.**

Por otro lado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece en el artículo 13 fracción III, inciso f), que el Estado y los Municipios deberán combatir cualquier práctica discriminatoria e impulsar el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, mediante

instituciones y políticas diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, con el objeto de contar con una sociedad interesada en los asuntos públicos.

De conformidad con los numerales 32, 33, 34 y 35 de la citada Constitución local, se establece que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados y Diputadas denominada: “Congreso del Estado”, mismo que está integrado por 26 diputaciones electas por mayoría relativa y 15 por representación proporcional. También señala que para cada una de las diputaciones se elegirá **un propietario y un suplente**.

Respecto a las diputaciones de representación proporcional, se indica que las mismas se sujetarán a las bases siguientes:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas, deberá acreditar su registro y comprobar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en **por lo menos las dos terceras partes de los Distritos**.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el **tres por ciento del total** de la votación emitida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean atribuidos Diputados por el de representación proporcional.

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, **les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de Diputados que les corresponda**.

Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

A su vez, en el “*MANUAL PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DIVERSOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR*”²⁹ emitido por el Instituto Electoral, se establece que la representación proporcional es un sistema electoral destinado a eliminar los inconvenientes del sistema de las mayorías y lograr que la representación parlamentaria, sea la expresión real de las diferentes manifestaciones de la opinión pública, por medio de la atribución a

²⁹ Visible en los autos del expediente.



las minorías del número de escaños que corresponden a la importancia de cada una.

Del citado documento, se desprende que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que no se pueden registrar candidatos independientes por este principio y para este cargo.

En dichos términos las diputaciones de representación proporcional, se asignarán a los partidos políticos con derecho a ello, ajustándose a las reglas específicas del Código de la materia que desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

En adición, el citado código electoral establece en su numeral 16, párrafo segundo, que la representación proporcional que corresponda a cada partido político con derecho a asignación, **será conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal única, que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.**

Dicta que para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas, en la asignación de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, el porcentaje de representación de un partido político, no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En el caso en estudio, el CGIEE determinó una acción afirmativa para que los ciudadanos indígenas participaran de manera efectiva, por dichas diputaciones de representación proporcional, a fin de formar parte del Congreso, y dar cumplimiento a lo estipulado en los dispositivos legales, jurisprudenciales, constitucionales y convencionales citados en el cuerpo de la presente sentencia.

Al respecto, la responsable tomó como base el porcentaje de población estatal y lo multiplicó respecto a las quince diputaciones de representación proporcional con que se integra el Congreso del Estado de Puebla, de tal forma que arrojó como resultado la equivalencia de esa proporción en escaños. En ese contexto, de la población hablante de lengua indígena dió un resultado equivalente al **9.87%** en el Estado. Porcentaje que resultó equivalente a **1.48 diputaciones**, respecto a las quince que se eligen por representación

proporcional.

En el acuerdo se explica que ese número resulta de la aplicación del porcentaje de población de habla indígena al total de diputaciones por el principio de representación proporcional ($15 \times 9.87\% = 1.48$); en consecuencia, se declara que **les corresponde tener acceso como mínimo a una diputación de representación proporcional, dado que sólo cuenta el número entero como asignable.**

En ese sentido, se determinó que los partidos políticos debían postular en su lista de diputaciones por representación proporcional, mínimo una fórmula integrada por personas miembros de comunidades indígenas, misma que debe cumplir con el principio de paridad de género e inclusión política.

En el citado acuerdo además se prevé como acción afirmativa indígena, que en el caso de coaliciones parciales o flexibles y de candidaturas comunes, las personas de autoadscripción indígena postuladas por éstas, se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

Finalmente, el Instituto al elaborar las fórmulas para postular candidaturas para diputados, determinó que los partidos políticos, debían **postular en cualquier lugar de su lista de diputaciones por el principio de representación proporcional, al menos una fórmula integrada por personas indígenas, misma que deberá de cumplir con el principio de paridad de género**, lo cual era bajo el amparo de maximización de los principios de pluriculturalismo nacional y estatal.

En ese orden, este Tribunal advierte que los partidos que contendrán en el presente proceso electoral, son en total trece, con dos coaliciones participantes, por lo que se estima que si cada uno realiza las respectivas postulaciones de conformidad con el marco legal aplicable, se podría participar efectivamente en diez lugares de representación proporcional, con independencia de los resultados.

Sin embargo, la decisión de propiciar la participación política en el rubro de “acción afirmativa indígena”, sin especificar los lugares para contender en una lista de representación proporcional, resulta un objetivo no sólo insuficiente, sino ineficaz, puesto que dicha acción debe tener el propósito de revertir la desigualdad histórica que enfrentan las personas indígenas en el ejercicio de



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

sus derechos políticos y no viceversa, ni mucho menos, simular el derecho.

Por ello, les asiste la razón a los enjuiciantes respecto a la omisión de la responsable de señalar en qué lugar de los listados deben ser propuestas las fórmulas de candidaturas indígenas, para garantizarles una representación real, máxime que se determinó que únicamente participarían en las diputaciones de representación proporcional, mediante las listas de la circunscripción poblana.

Tal como se ha sostenido, las acciones afirmativas permiten a sectores comúnmente excluidos en el ámbito político del país tener la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular, propiciando con ello la mayor fidelidad posible en la representación del cuerpo social que habita en el territorio nacional en las funciones públicas del estado.

Además las acciones son el remedio inmediato para incluir a los grupos de minorías en una determinada estructura social, sirviendo de equilibrio y redistribución de oportunidades entre géneros, razas, etnias, etcétera, por medio de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de algún grupo minoritario en una determinada posición, lo cual implica eliminar patrones y tradiciones de segregación y jerarquía, para abrir oportunidades a esas minorías que de modo sistemático les han sido cerradas.³⁰

Por tanto, se debe optimizar la medida implementada por el CGIEE de manera eficaz, al estar plenamente reconocido que Puebla es el cuarto estado, con mayor población indígena a nivel nacional, de conformidad con la citada Ley de Derechos, reglamentaria del numeral 13 de la Constitución del Estado, relativa a los derechos de los indígenas en el Estado. Además, que cuenta con cuatro distritos en los que se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social.

En el caso los artículos 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución Federal y 28 de la Ley Electoral del Estado, indican que los partidos políticos promoverán la igualdad de oportunidades y garantizarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular.

En ese contexto, deben presentar listas completas de candidaturas integradas

³⁰ Ver <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/575080a07641389.pdf>

con quince fórmulas compuestas, cada una con un propietario y suplente del mismo género, debido a que son quince las curules a repartir por el sistema de listas votadas³¹.

En razón de lo anterior, este organismo jurisdiccional estima que no debe dejarse al libre arbitrio de los partidos escoger aleatoriamente los lugares de las listas en las que postularán a los candidatos indígenas, puesto que ya existen reglas en el Código de la materia, que en un primer momento conforme a las votaciones obtenidas por los mismos partidos políticos, pueden alejarlos de los escaños a repartir; lo cual genera de por sí una cuestión desfavorable, que se maximizaría negativamente si los partidos políticos o coaliciones colocaran las candidaturas propuestas al final de las listas, solo para cubrir la representación de la acción afirmativa indígena.

Esto es, si se dejara tal cual la regla de asignación, en la forma que se tiene en el actual Acuerdo combatido, se estaría convalidando un riesgo mayor dejar al arbitrio de los partidos políticos tal cuestión, considerando la posibilidad de que los pongan al final de las listas, tal como temen los actores, por lo que ello se debe tomar en cuenta a fin de que generar la inclusión efectiva de los grupos indígenas en la vida democrática del país, tal como lo mandatan armónica y sistemáticamente las leyes de la materia constitucional, convencional y los criterios.

De conformidad con lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que cada uno de los institutos políticos debe cumplir la **obligación** de postular una fórmula de candidatos indígenas, dentro de las primeras cuatro posiciones de sus listas, esto es, pueden determinar, presentar y/o registrar las fórmulas ante el órgano electoral competente, garantizándoles como mínimo las posiciones – 1, 2, 3 ó 4–, a fin de que por lo menos, con ese mínimo parámetro señalado por la responsable en el acuerdo impugnado, tenga una participación real y efectiva en la Cámara de Diputados del Congreso del Estado.

Con ello, se lograría respetar la garantía de inclusión sobre una base de proporcionalidad, además se hace eficiente la posibilidad real del arribo al cargo de elección popular. Lo cual no implica limitante alguna en cuanto al tope máximo de candidatos indígenas que se puedan incluir.

En consecuencia, si bien, será el propio partido político quien esté en aptitud

³¹ Visible en el "MANUAL PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DIVERSOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR".



de determinar en lo particular, a los ciudadanos que postulará en las candidaturas de diputaciones por dicho principio, lo cierto es que existe un fin mayor de tutela de bienes jurídicos previsto en las medidas establecidas para la inclusión de candidaturas de comunidades indígenas, ello sin que se pretenda definir quiénes serán las personas a las que se postulara, pero sí, los lugares en los que se deberán posicionar. [Esto es, dentro los primeros cuatro lugares de sus listas 1,2,3,4].

En razón de que se considera que el principio de representación proporcional ha evolucionado para convertirse no solo en una vía de acceso a partidos minoritarios, sino a personas que forman parte de grupos excluidos, que a partir de los mandatos de una democracia representativa e incluyente tienen que ser urgentemente integrados en los espacios de deliberación y toma de decisiones, como lo es el Congreso del Estado de Puebla.

Lo anterior, encuentra sustento en los razonamientos esgrimidos en el fallo resuelto por la Sala Superior en el expediente **SUP-RAP-21/2021 y acumulados**³², en el que además se enfatizó que las acciones afirmativas tienen un fin constitucional legítimo; que **son idóneas para garantizar el derecho de las personas, y evitar así la discriminación**, y tal y como acontece en este asunto, a pesar del reconocimiento constitucionalmente expreso que la ciudadanía indígena tiene de estos derechos, –por su circunstancia particular–, no ha podido ejercer plenamente sus derechos políticos y electorales.

De ahí que no pueden convalidarse ni la redacción, ni mucho menos los efectos jurídicos que el Acuerdo combatido contienen, pues a juicio de este organismo jurisdicente, sí se transgreden los derechos político electorales de participación efectiva de los miembros de comunidades indígenas, lo cual es de interés superior, maximizable bajo los principios de igualdad, *pro personae*, no discriminación y máxima tutela efectiva y porque se tratan de derechos colectivos de personas que sin acceder a la jurisdicción, son susceptibles de afectación o beneficio de sus derechos político electorales.

Por ello, se estima que debe ordenarse una inclusión real, efectiva y que garantice la participación política de las comunidades indígenas, en los escaños del Congreso del Estado de Puebla, mediante una medida

³² Sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelta el 24 de febrero de 2021.

mayormente eficaz, como lo es, el hecho de darle la opción a los actores políticos de nombrar a la fórmula de candidatos que representen la acción afirmativa indígena siempre y cuando sea dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, sin que se vulnere el derecho a su autodeterminación, pues tal cuestión ha sido así sostenida en diversos criterios emitidos por el TEPJF.

De ahí lo **fundado** del agravio.

Efectos generados con este agravio.

Dado anterior, se estima conducente **modificar** el acuerdo impugnado, en lo relativo a este agravio, por ende, se **ordena** a la responsable que se prevea la inclusión de las candidaturas indígenas por el principio de representación proporcional **dentro de los primeros cuatro lugares** de cada una de las listas de representación proporcional, de los partidos políticos y/o coaliciones, debiéndose hacer del conocimiento inmediato de dichos entes políticos.

La anterior determinación a fin de que en caso de ser necesario, realicen los ajustes pertinentes, para el registro de las respectivas fórmulas de candidaturas, debiendo flexibilizar la fecha de registro en **cuarenta y ocho horas más**, de requerirlo así algún instituto político. Para mayor delimitación, se inserta la ilustración siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS Y coaliciones		FORMULA Propietario/suplente.
 COALICIÓN "VA POR PUEBLA" INTEGRADA POR LOS PARTIDOS PAN, PRI Y PRD		1 fórmula indígena mínimo ³³ . Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
	 morena	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
	 MOVIMIENTO CIUDADANO	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP

³³ El "mínimo" es referente a que se deja intocado el hecho de que corresponde a los partidos políticos y coaliciones, en libertad de postular más candidaturas indígenas, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho de representación política de las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas.



 PACTO SOCIAL DE INTEGRACIÓN, PARTIDO POLÍTICO	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 PARTIDO COMPROMISO POR PUEBLA	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 NUEVA ALIANZA PUEBLA	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 FUERZA POR MÉXICO	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 REDES SOCIALES PROGRESISTAS	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP
 PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	1 fórmula indígena mínimo. Conforme a los criterios de paridad previstos en la Ley. Dentro de los primeros 4 lugares de su lista de RP

Por lo que, si es necesario se deberá estructurar el orden de prelación de los candidatos a fin de cumplimentar la presente determinación, tomándose las medidas conducentes a fin de que se materialice de manera efectiva y en tiempo, tal como se expuso al inicio de la presente sentencia, en el apartado denominado: “fecha límite para resolver”.

En ese tenor, se continúa con los siguientes motivos de disenso.

8.5 Agravios: Indebida acción afirmativa en la integración de los ayuntamientos.

Los actores estiman que la postulación de **al menos en un lugar de las planillas a miembros de ayuntamientos**, en veinte (20) de los cuarenta y seis (46) municipios con porcentaje de población indígena igual o mayor del cuarenta por ciento (40%), es indebido. Con base en los siguientes disensos.

a. Falta de información.

Los actores alegan que no se cuenta con la información para conocer en qué distritos se encuentran los cuarenta y seis municipios que rebasan el 40% de población indígena.

Estiman que ello conlleva a la exclusión de sus posibilidades de poder ser postulados para los cargos de presidentes municipales y sindicaturas; o en su caso, según su dicho, los colocaran en las regidurías denominadas de ornato, puesto que no se especifica en qué lugar los van a considerar.

El agravio es **infundado**.

Contrario a lo aducido por los enjuiciantes, la información aludida se desglosa de los datos presentados por la misma responsable en el acuerdo impugnado, en concatenación con el marco jurídico del INE, ya que es la autoridad competente en cuanto a la redistribución y del que se desprende la división de distritos electorales locales, además de ser información pública.

De conformidad con el principio de exhaustividad, tal información es la que se ilustra en la siguiente tabla:

DISTRITO	CABECERA	MUNICIPIOS INDIGENAS (46)	TOTAL DE MUNICIPIOS	TOTAL DE POBLACION	TOTAL DE POBLACION INDIGENA	%POBLACION INDIGENA
1	Xicotepec de Juárez	• Naupan • Pahuatlán • Tlaola	3	46,941	26,622	56.7%
2	Huauchinang o Degollado	• Coatepec • Tepango de Rodríguez • Ahuacatlán • Camocuautla • Jopala • San Felipe Tepatlán • Chiconcuautla • Amixtlán • Hermenegildo Galeana	9	63,324	42,970	67.8%
4	Zacapoaxtla	• Zapotitlán de Méndez • Xochitlán de Vicente Suárez • Huitzilán de Serdán • Caxhuacán • Hueytlalpan • Zongozotla • Huehuetla • Tepetzintla • Ixtepēc • Olinfra • Atlequizayan • Zautla • Cuautempan	13	121,142	90,581	74.7%



DISTRITO	CABECERA	MUNICIPIOS INDÍGENAS (45)	TOTAL DE MUNICIPIOS	TOTAL DE POBLACIÓN	TOTAL DE POBLACIÓN INDÍGENA	%POBLACIÓN INDÍGENA
5	Tlatlauquitepec	• Zoquiápán • Hueyapan • Tuzamapan de Galeana • Yaonahuac • Jonotla • Cuetzalan del Progreso	6	80,199	53,036	66.1%
23	Acatlán de Osorio	• Hueyapan • Xayacatlán de Bravo • San Jerónimo Xayacatlán • Santa Catarina • Tlaltémpam • Huatlátlauca • Chignecatlán • Teompantlán	6	16,387	9,351	57%
26	Ajalpan	• Zoquiapan • San José Miahuatlán • San Sebastián Tlacotepec • Eloxochitlán • Zoquitlán • Coyomeapan • Zinacatepec • San Gabriel • Chilac • Altepexi • Ajalpan	9	195,896	121,302	61.9%

En ese tenor, la falta de información que la parte actora aduce que le genera exclusión y vulnera su derecho de participación política, se desprende de la información otorgada por la responsable en el acuerdo impugnado, sistematizada y concatenada con el dato de la distritación realizada por el INE, mismo que si bien, no se desprende del acuerdo reclamado, lo cierto es que la misma es pública, aunado a que, para el caso en estudio no era necesaria dicha distribución para determinar lo conducente sobre las medidas afirmativas implementadas por el IEE respecto de los ayuntamientos.

Tampoco, depende de dicha información el lugar o la posición en la cual pueda designar un partido político a una candidatura de algún ayuntamiento, en alguna posición especial. En efecto, con ello solo se demuestra la población municipal distribuida por cada uno de los distritos del Estado, sin que le genere exclusión alguna a los derechos de los enjuiciantes.

Al respecto, es importante referir que tampoco les asiste la razón a los actores cuando alegan que no se les garantiza el acceso por la vía de candidaturas de representación proporcional, y que con ello no tienen una oportunidad real y efectiva de participar, ni acceder a esos cargos, aduciendo que solo mediante

las regidurías de ornato, puesto que es claro que la responsable determinó la designación por cuanto hace a regidurías de mayoría relativa y representación proporcional, tal como se lee del propio acuerdo impugnado. De ahí, lo **infundado** de dicho disenso.

8.6 Agravio: Determinación de candidaturas en los ayuntamientos con 40% o más de población indígena.

Los enjuiciantes consideran que con la medida afirmativa se debió ordenar a los partidos políticos que postularan candidatos indígenas a los ayuntamientos de los cuarenta y seis municipios indígenas, ya que es donde mayor concentración de población indígena existe; y no solo en veinte como lo ordenó la responsable.

El agravio es **fundado**.

El Estado de Puebla se integra con 217 municipios, de los cuales, los cuarenta y seis (46) que se enlistan en la tabla precedente tienen cuarenta por ciento (40%) o más de población indígena, aun cuando existen más municipios con población indígena lo cierto es, que una de las formas de lograr la optimización del mandato constitucional en estudio, es atender aquellos lugares en donde por la concurrencia sustancial de personas originarias se facilita el cumplimiento de las acciones afirmativas.

A su vez, el código electoral local en su numeral 18, establece que cada municipio es gobernado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, según el principio de mayoría relativa y por regidores asignados acorde al principio de representación proporcional.

El número de regidores para cada Ayuntamiento se establecerá conforme a las bases siguientes:

I.- En el Municipio Capital del Estado, con dieciséis (16) Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal y el Síndico, así como hasta con siete (7) Regidores asignados por el principio de representación proporcional;

II.- En los municipios que con base en el último censo general de población tengan noventa mil o más habitantes, por ocho (8) Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal y el Síndico, así como hasta con cuatro (4)



Regidores asignados por el principio de representación proporcional;

III.- En los municipios que con base en el último censo general de población tengan de sesenta mil a menos de noventa mil, por ocho (8) Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal y el Síndico, así como hasta con tres (3) Regidores asignados por el principio de representación proporcional; y

IV.- En los demás municipios, por seis (6) Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal y el Síndico, así como hasta con dos (2) Regidores asignados por el principio de representación proporcional. Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años.

Por otro lado, en la ejecutoria de clave **SUP-REC-28/2019**, el máximo órgano jurisdiccional comicial estableció que para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación de pueblos y comunidades indígenas, deben atenderse las particulares circunstancias que corresponden a la entidad federativa en que se instrumenten aquellas, entre otras, además del porcentaje de concentración poblacional indígena, la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal y la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de la entidad federativa.

En el caso, con las medidas implementadas por el CGIEE, la responsable determinó que por cuanto hace a los Ayuntamientos, **en lo que respecta a las regidurías por el principio de mayoría relativa y representación proporcional**, se consideraron los siguientes elementos:

- Población total en el municipio.
- Población hablante de alguna lengua indígena.
- Población hablante de una lengua indígena traducida en términos porcentuales.
- El número total de regidurías por ambos principios; y
- Porcentaje en que los pueblos originarios deberían estar representados de acuerdo al criterio poblacional indígena existente en cada municipio.

En el asunto, el CGIEE estableció como acción afirmativa que en los municipios indígenas, que cuentan con un porcentaje de población indígena igual o mayor al 40%, los partidos políticos deben postular **al menos un lugar en la planilla para la integración de los ayuntamientos, pero solo en 20 de los 46 municipios**. Para mayor referencia, se enlistan los 46 municipios:

Municipios con población indígena igual o mayor a 40%						
N°.	Mpio.	Municipio	Población total	Población de habla indígena	% de población de habla indígena	Etnia
1	216	Zoquiapan	2,357	1,669	70.81	Totonacas
2	210	Zapotitlán de Méndez	5,415	3,845	71.01	Totonacas
3	202	Xochitlán de Vicente Suárez	12,269	9,237	75.29	Nahuas
4	78	Huitzilán de Sardán	14,850	11,214	75.52	Nahuas
5	30	Coatepec	798	578	78.53	Totonaca
6	29	Caxahuacán	3,619	2,866	79.19	Totonacas
7	129	San José Miahuatlán	13,314	10,561	79.32	Nahuas
8	162	Tepango de Rodríguez	3,936	3,142	79.83	Totonacas
9	100	Naupan	8,778	7,224	82.30	Nahuas
10	75	Hueyapan	12,261	10,126	82.59	Nahuas
11	6	Ahuacatlán	13,625	11,271	82.72	Totonacas
12	77	Hueytliapan	5,643	4,685	83.02	Totonacas
13	215	Zongonzala	4,352	3,643	83.71	Totonacas
14	72	Huehuetla	16,216	13,706	84.52	Totonacas
15	145	San Sebastián Tlaxiotepec	12,422	10,759	86.61	Mazatecos
16	61	Eloxochilán	13,484	11,900	88.38	Nahuas
17	167	Tepeztitlán	9,728	8,768	90.11	Nahuas
18	84	Ixtapac	6,526	5,979	91.62	Totonaca
19	107	Olinia	11,279	10,343	91.70	Totonaca
20	217	Zoquitlán	19,091	17,848	93.49	Nahuas
21	36	Coyomeapan	13,821	13,000	94.06	Nahuas
22	80	Atlixpazán	2,513	2,371	94.35	Totonacas
23	28	Camocuautla	2,606	2,528	96.93	Totonacas
24	196	Xayacatlán de Bravo	1,507	604	40.08	Mixteco
25	212	Zautla	19,493	7,876	40.40	Nahuas
26	214	Zinacatepec	17,439	7,412	42.50	Nahuas
27	124	San Gabriel Chilac	15,042	6,438	42.80	N'gwa
28	127	San Jerónimo Xayacatlán	3,487	1,504	43.38	Mixteco
29	192	Tuzamapan de Galeana	5,650	2,550	45.13	Totonaca
30	13	Atlixpexi	21,371	9,804	45.88	Nahuas
31	89	Jopala	11,421	5,407	47.34	Totonaca



Municipios con población indígena igual o mayor a 40%

N°.	Mpio.	Municipio	Población total	Población de habla indígena	% de población de habla indígena	Etnia
32	204	Yacahuauc	7,526	3,566	47.38	Nahuas
33	10	Ajalpan	69,932	33,580	48.02	Nahuas
34	109	Pahuatlán	19,047	9,474	49.74	Otomíes
35	183	Tlaola	19,116	9,924	51.91	Nahuas
36	86	Jonotla	4,228	2,396	56.67	Totonaca
37	146	Santa Catarina Teatempán	723	419	57.95	Mixteco
38	70	Huautlaulauca	5,843	3,576	61.20	Nahuas
39	123	San Felipe Tepatlán	3,595	2,258	62.81	Totonaca
40	49	Chiconcuautla	16,209	10,306	63.58	Nahuas
41	14	Amixtlán	4,548	2,986	65.20	Totonaca
42	52	Chignecatlán	1,183	772	65.26	Mixteco
43	39	Cuatempán	9,239	6,050	65.48	Nahuas
44	159	Teopantlán	3,664	2,476	67.58	Nahuas
45	68	Hermenegildo Galeana	6,647	4,516	67.94	Totonaca
46	43	Cuetzalán del Progreso	47,177	32,729	69.37	Nahuas

La responsable estableció que en el caso de coaliciones parciales o flexibles, para efectos del cumplimiento de la acción afirmativa indígena y en candidaturas comunes, las personas de autoadscripción indígena postuladas por dichas coaliciones, se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

En ese tenor, los partidos políticos a efecto de elaborar sus fórmulas para postular candidaturas para miembros de los ayuntamientos para el proceso electoral y maximizar los principios de pluriculturalismo nacional y estatal, deben: **postular al menos en un lugar en sus planillas a miembros de ayuntamientos, a personas indígenas, en 20 de los 46 municipios con porcentaje de población indígena igual o mayor del 40%, mismas que deberán de cumplir con el principio de paridad de género.**

Debiéndose acreditar el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, mediante la correspondiente autoadscripción calificada.

Así, del acuerdo impugnado se desprende que según lo razonado por la

responsable—, las acciones afirmativas decretadas son proporcionales, y que además de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior en el expediente **SUP-RAP-71/2016 y acumulados**, los partidos políticos cuentan con la infraestructura suficiente para promover la participación de personas indígenas en la conformación de los órganos colegiados, mediante su inclusión en las candidaturas que registren, por razones, entre las que destacan:

Los padrones numerosos de militantes, pueden estar representados grupos de la sociedad entre ellos comunidades e individuos indígenas que habitan en el territorio de influencia de los partidos, infraestructura amplia, financiamientos público, acceso a medios de comunicación y además, algunos partidos prevén dentro de sus reglas la posibilidad de competir con candidatos internos o candidatos que no son parte de su militancia.

Además, del Manual de registro de candidatos multicitado, se desprende que cada municipio es gobernado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, según el principio de mayoría relativa y por regidurías asignadas acorde al principio de representación proporcional y la sindicatura.

En ese tenor, el artículo 102, fracción I, inciso f) de la Constitución Local, establece que respecto al orden de prelación de la planilla se deberá tomar en consideración que el cargo de Presidencia Municipal será equivalente a la primera regiduría.

Ahora bien, con base en los razonamientos que preceden, contrario a lo estimado por la responsable, este organismo jurisdiccional considera que el acuerdo impugnado debe modificarse, a efectos de que la acción afirmativa implementada, se aplique en **los cuarenta y seis ayuntamientos (46)**, puesto que se considera proporcional conforme al porcentaje de población indígena que representan, y atendiendo a que sigue constituyendo una acción afirmativa mínima.

En el caso, el IEE es el órgano facultado en la entidad para establecer acciones afirmativas administrativas en la materia, que correspondan de manera efectiva a los derechos de los ciudadanos protegidos mediante las mismas, para lo cual puede implementar reglas instrumentales para la postulación de planillas, pues dicha atribución no está reservada al legislador por la CPEUM, ni la respectiva local. Ya se ha pronunciado respecto a este último punto, la Sala Superior en el expediente **SUP-RAP-726/2017**.



Las autoridades están conminadas a diseñar acciones afirmativas tendientes a garantizar la participación de las personas, lo que se deriva de lo dispuesto en el propio artículo 1° de la CPEUM, y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en el rubro.

Así, se tiene que el Estado Mexicano y, por ende, sus autoridades deben adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos, así como para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas. En ese caso, 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 ese tenor, este organismo jurisdiccional estima que la acción afirmativa implementada por el CGIEE si bien, introduce la representación indígena, lo cierto es, que es insuficiente, para lo cual se considera necesario ampliarla, a fin de que no existan dudas de cuáles serán los municipios en los que se deberá determinar la fórmula impuesta, sin perjuicio de que los partidos postulen más candidaturas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, pues la acción constituye una cuota mínima pero no es limitativa para ningún caso.

Tal como lo estiman los actores, se considera que la responsable debe establecer como base mínima para garantizar a las comunidades y pueblos indígenas que históricamente han sido segregados en ese rubro, la **participación en los cuarenta y seis ayuntamientos con mayor población indígena**, y no solo en veinte. Sin que tal cuestión cause afectación alguna por que dicho número de municipios representa el **21% de la totalidad de los ayuntamientos poblanos, y el 5.5% de la población indígena estatal**.

Esto es justo porque a nivel estatal la población indígena representa el 9.87%. Aunado a que la medida es respecto de una sola candidatura o fórmula a proponer en el cabildo.

Acción afirmativa en Ayuntamientos.

A juicio de este Tribunal, los cuarenta y seis (46) Ayuntamientos que fueron determinados por el Consejo General del IEE, en el Acuerdo combatido con “alta participación indígena”, deben ser tutelados en este fallo bajo el amparo

de una acción afirmativa aplicable a su favor dado que conforme a los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional, sustentados desde la Carta Magna en el artículo 14, se tiene que todos ellos han sido actualizados y reconocidos por la responsable con un porcentaje mayor al cuarenta por ciento de su población como indígena.

En ese tenor, se destaca como indicador mínimo el del Municipio de Xayacatlán de Bravo (mixtecos) con un porcentaje del 40.08% y Camocuatlá como el Municipio (totonaca) de mayor población indígena en un total de 96.93%.

En efecto, resulta imperante reconocer y conceder la participación indígena de manera real y efectiva, concordante con lo señalado desde la Constitución federal en sus respectivos artículos 1°, 2° y 34, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por los cuales se interpreta que las comunidades indígenas deben tener derecho a la diferencia, a la no discriminación, a la libre determinación, a la auto adscripción, a conservar sus lenguas, siendo que a nivel federal se han se han creado veintiocho (28) “distritos indígenas” que representa solo 53% de la población indígena, lo que bien se puede hacer valer mediante la plena ejecución de los derechos de votar, ser votado libre asociación y votar en consultas populares, entre otros.

A su vez en los artículos 2, 3 y 13 de la Constitución local, se prevé que el Estado de Puebla, es -por su relevancia al tema-, representativo y democrático, cuya base de organización política y administrativa es el Municipio y de la forma en que se establece en este apartado se garantiza efectivamente, la participación multi cultural en la entidad poblana.

Es así que se recurre a la figura de discriminación positiva en favor de los grupos indígenas en la entidad, como una medida tendente a garantizar el acceso, postulación y ejercicio de la función representativa de las y los ciudadanos del Estado de Puebla, que encuentra asidero jurídico en la Jurisprudencia 11/2015 del Tribunal Electoral de rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**” la cual, es obligatoria, en términos de los artículos 1° de la CPEUM y de la particular del Estado.

Al respecto, en la mencionada jurisprudencia, se establece que constituye una obligación del Estado mexicano favorecer la implementación de acciones



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

afirmativas, en tanto que constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.

En ese sentido se retoma la lista que el propio IEE ha señalado en el acuerdo combatido y en el Manual el registro de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, para el proceso electoral estatal ordinario 2020-2021³⁴, gráfico al que se anexó el número de regidurías que le corresponden a cada uno de los cuarenta y seis (46) Municipios, siendo los datos específicos los siguientes:

N° MPIO.	MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL *	POBLACIÓN DE HABLA INDÍGENA*	PRESIDENTE MUNICIPAL	SÍNDICO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
1 216	Zoquiapan	2452	1669	1	1	6	2
2 210	Zapotitlán de Méndez	5675	3645	1	1	6	2
3 202	Xochitlán de Vicente Suárez	13025	9237	1	1	6	2
4 78	Huiztilán de Serdán	15928	11214	1	1	6	2
5 30	Coatepec	772	578	1	1	6	2
6 29	Caxhuacán	3811	2866	1	1	6	2
7 129	San José Miahuatlán	14018	10561	1	1	6	2
8 162	Tepango de Rodríguez	4155	3142	1	1	6	2
9 100	Naupan	9310	7224	1	1	6	2
10 75	Hueyapan	13080	10126	1	1	6	2
11 6	Ahuacatlán	14542	11271	1	1	6	2
12 77	Hueylalpan	5951	4685	1	1	6	2
13 215	Zongozotla	4,539	3,643	1	1	6	2
14 72	Huehuetla	17,082	13,706	1	1	6	2
15 145	San Sebastián Tlaxiaco	13,189	10,759	1	1	6	2
16 61	Eloxochitlán	14,461	11,900	1	1	6	2
17 167	Tepezintla	10,373	8,766	1	1	6	2
18 84	Ixtépec	6,950	5,979	1	1	6	2
19 107	Olintla	11,993	10,343	1	1	6	2
20 217	Zoquitlán	20,335	17,848	1	1	6	2
21 36	Coyomeapan	14,806	13,000	1	1	6	2
22 80	Altequizarán	2,633	2,371	1	1	6	2
23 28	Camocuautla	2,758	2,526	1	1	6	2
24 196	Xacatlán de Bravo	1,570	604	1	1	6	2
25 212	Zautla	20,717	7,876	1	1	6	2
26 214	Zinacatepec	18,359	7,412	1	1	6	2
27 124	San Gabriel Chilac	15,954	6,438	1	1	6	2
28 127	San Jerónimo Xayacatlán	3,606	1,504	1	1	6	2
29 192	Tuzamapan de Galeana	5,924	2,550	1	1	6	2
30 13	Altepeji	22,629	9,804	1	1	6	2
31 89	Jopala	12,131	5,407	1	1	6	2
32 204	Yaonáhuac	7,926	3,566	1	1	6	2
33 10	Ajalpan	74,768	33,580	1	1	6	2
34 109	Pahuatlán	20,274	9,474	1	1	6	2
35 183	Zoquiapan	2452	1649	1	1	6	2
36 88	Jonotla	4457	2334	1	1	6	2
37 146	Santa Catarina Tlaxiaco	749	417	1	1	6	2
38 70	Huautla	6,111	3,552	1	1	6	2
39 123	San Felipe Tepatlán	3793	2216	1	1	6	2
40 49	Chiconcuautla	17382	10065	1	1	6	2
41 14	Amixtlan	4812	2932	1	1	6	2
42 52	Chigmecatitlan	1215	770	1	1	6	2
43 39	Cuautempan	9837	6015	1	1	6	2
44 159	Teopantlan	3833	2452	1	1	6	2
45 68	Hermenegildo Galeana	7011	4417	1	1	6	2
46 43	Cuetzalan del Progreso	49836	31681	1	1	6	2

³⁴ Visible en Instituto Electoral del Estado de Puebla, sitio oficial [Manual Reg. Candidaturas 2020-2021.pdf](http://Manual.Reg.Candidaturas.2020-2021.pdf) (ieepuebla.org.mx)

La anterior tabla con base en la información obtenida para “población total” extraída del Anexo II del Manual para el registro de candidaturas a los diversos cargos de elección popular del proceso electoral estatal ordinario 2020-2021, que obra en el expediente en copia certificada, y el rubro: “población de habla indígena” de la tabla inserta en el Acuerdo CG/AC-028/2021, por el que se determinaron acciones afirmativas en favor de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, para dicho proceso electoral, por esta vía combatido.

Así, atendiendo a la finalidad de las acciones afirmativas en favor de grupos en situación de desventaja, resulta procedente que se realicen por parte de la responsable, la verificación de quien postule planillas en dichos Municipios, a modo que se integre **cuando menos una fórmula de candidatura indígena en las planillas que postulen tanto los partidos políticos como los candidatos independientes a aspirar en estos cuarenta y seis (46) Municipios de referencia.**

Dicha fórmula deberá ocupar cuando menos desde el segundo al sexto regidor o fórmula representada en la planilla a registrar, siendo posible incluir el registro para la sindicatura, respetando en todo momento las reglas de la **paridad de género, los bloques de competitividad y el principio de reelección de manera obligada y sin que de ninguna forma se sustituya esa fórmula indígena por una del género mujer**, puesto que este género pertenece históricamente también a un grupo invisibilizado y con el cual se ha ido avanzando en la democracia integral en el país y en la entidad poblana.

Para mayor ilustración se inserta el formato de registro que señala el orden de las fórmulas.



C. CONSEJERO(A) PRESIDENTE(A) DEL CONSEJO
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42 fracción V y 206 fracción III del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por medio del presente escrito solicito el registro de la planilla de candidaturas, propietarios y suplentes, a miembros del ayuntamiento del municipio de _____, que contendrán en la Jornada Electoral del Proceso Electoral Estatal Ordinario 2020-2021, siendo la siguiente:

CARGO	NOMBRE	
PRESIDENTE MUNICIPAL (1ª REGIDURÍA)	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
2ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
3ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
4ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
5ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
6ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
7ª REGIDURÍA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE
SINDICATURA	PROPIETARIA	NOMBRE
	SUPLENTE	NOMBRE

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 208 del Código de la materia, se especifican a continuación los datos personales de cada una de las candidaturas anteriormente citadas (Se deberán agregar los datos por cada una de las candidaturas postuladas):

En esencia, y toda vez que los cuarenta y seis (46) municipios tienen un total de **10 fórmulas** que registrar (propietario y suplente)³⁵, se exige que el registro sea cuando menos, en cualquiera de las posiciones de las regidurías desde la segunda a la sexta, pudiéndose incluir la fórmula en la respectiva sindicatura, de modo ejemplificativo siguiente:

1er Regidor (Presidenta o Presidente Municipal)

Síndico

2º Regidor:
3er Regidor
4º Regidor
5º Regidor
6º Regidor

7º Regidor
8º Regidor
9º Regidor
10º Regidor

PROPIETARIO Y SUPLENTE
INDÍGENA lugares de regidurías de la 2da a la 6ª posición
Pudiéndose también incluir la fórmula en la sindicatura, esto es, se incluyen 6 posibilidades

³⁵ De conformidad con el Anexo II del Manual para el registro de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, Proceso Electoral Estatal Ordinario 2020-2021, publicado por el IEE y con el artículo 18 fracción IV del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Lo anterior, es configurativo de una acción afirmativa, cuyo grado de permisibilidad está justificada con trato diferenciado, pues en este caso, permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población.

De conformidad con la jurisprudencia 30/2017, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**³⁶, la acción de este medio se constituye con las siguientes características:

- **Es temporal:** porque su duración se encuentra condicionada al fin que se proponen, es decir, para este proceso electoral concurrente 2020-2021;
- **Es proporcional:** Porque su única exigencia es hacer valer un equilibrio entre las medidas implementadas y los resultados perseguidos, evitando producir una mayor desigualdad a la que pretende eliminar, en este caso de la participación de los miembros y comunidades indígenas y;
- **Es razonable y objetiva**, ya que responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado, pues en este caso se habla de Municipios con mas del 40% de la población que le conforma, el carácter de indígena, de ahí su imperiosa inserción, y porque esta resulta ser la forma más equilibrada y asequible dado el periodo en el que se conoce del asunto en vía jurisdiccional y que aún hay tiempo para la sustitución de candidaturas.

Además, no pasa desapercibido este Tribunal que la Sala Superior estableció en la jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**³⁷, que las acciones afirmativas se componen de los siguientes elementos:

- a. **Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación;

³⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 11 y 12.

³⁷ Jurisprudencia Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 13, 14 y 15.



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, lo que en el caso en estudio se subsume toda vez que los actores se han auto adscrito como miembros de comunidad indígena de diversas partes del Estado;

b. Destinatarias. Pues van dirigidas a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación que deban 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, lo que en el asunto se materializa a través de esta sentencia que tiene potestad de ejecutoria y con ello de fuerza vinculante para hacer que se cumplan las determinaciones que conforme a derecho abandonan la regla general, por una más garante y justa.

En ese sentido, con esta acción afirmativa indígena en el ámbito político-electoral poblano se permite a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular en estos Municipios con alto porcentaje indígena, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población.

Consecuentemente, su justificación axiológica es la inclusión e igualdad entre las desigualdades buscando una participación real en la representación indígena política. Ello con apoyo en el criterio del TEPJF XXIV/2018, de rubro: “**ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR³⁸**”.

Cabe señalar que en similares términos se pronunció la Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-117/2021**, en sesión pública de diez de marzo del año en curso, en el que sostuvo, en lo que al caso interesa, que:

³⁸ Visible en IUS Electoral del TEPJF, [sitio oficial] <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2018&tpoBusqueda=S&sWord=accion,afirmativa,indigena>

- i) El establecimiento de una cuota producto de una acción afirmativa durante la etapa del proceso electoral previa al registro de candidaturas no vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica.
- ii) **Establecer una cuota en favor de un grupo vulnerable en esta etapa del proceso electoral tampoco vulnera los principios de autodeterminación y autoorganización partidaria.**
- iii) Los partidos políticos, como entes de interés público, están obligados a observar el principio de igualdad y no discriminación; y
- iv) El establecimiento de una cuota específica a favor de personas de la comunidad LGBTQ+ (sic) garantiza la diversidad y pluralidad de las opciones políticas.

Si bien el apartado i), anterior alude a un presupuesto temporal, este Tribunal se apoya en la jurisprudencia 45/2010 de rubro: **REGISTRO DE CANDIDATURA. EL TRANSCURSO DEL PLAZO PARA EFECTUARLO NO CAUSA IRREPARABILIDAD**³⁹, conforme al cual la designación que lleva a cabo un partido político de una determinada persona como su candidata está sujeta al análisis y aprobación del órgano administrativo electoral y, en su caso, al análisis de constitucionalidad y legalidad que lleve a cabo el órgano jurisdiccional electoral competente y por ende, los plazos no son inamovibles de manera tajante, sino que ha de estudiarse el caso concreto.

Lo anterior implica una verdadera inclusión en la vida democrática de la entidad, y de parte de este Tribunal, ejercer una tutela judicial reforzada y atender así obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que puedan generar en la población indígena una circunstancia de discriminación jurídica, y que mediante esta vía jurisdiccional representa un acceso real y efectivo a la jurisdicción del Estado.

En la especie, se considera que el determinar dicha barrera para fijar la intensidad de las acciones a adoptar constituye una medida proporcional, razonable y objetiva para el fin perseguido, en tanto que garantiza la participación política de los pueblos y comunidades indígenas distribuidos en el territorio estatal en un grado similar al de su población y, por otra, su

³⁹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010 [dos mil diez], páginas 44 y 45



intensidad no constituye una carga desproporcionada para los actores políticos que postularán candidaturas en el proceso electoral en curso.

—Medida que se ordena replicar en las planillas de las candidaturas independientes.

Si bien, el tercer párrafo, Base I del numeral 41 de la Constitución Federal, precisa, en lo que interesa, que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin, entre otros, promover la participación del pueblo en la vida democrática, mediante las candidaturas a los distintos cargos de elección popular y ser una instancia mediadora de comunicación entre el estado y la sociedad; lo cierto es, que en la actualidad se han creado también otros canales de representación democrática cuyas propuestas de candidaturas compiten por el sufragio de los electores para acceder a un cargo de gobierno y son las denominadas: “**candidaturas independientes**”.

Entre las actividades que se realizan en la etapa de preparación del proceso electoral, se encuentran las relativas al registro de candidaturas a cargos de elección popular, en la que los **aspirantes a candidaturas independientes tienen el derecho de registrar o registrarse como candidatos o candidatas de acuerdo a lo que establece el artículo 201 del CIPEEP.**

Acorde al principio de exhaustividad y como hecho notorio este Tribunal advierte que actualmente en el proceso electoral en curso, existen registrados tres aspirantes a candidatos independientes⁴⁰, de los cuales corresponden a municipios indígenas, tal y como se advierte en la lista de “**CIUDADANOS Y CIUDADANAS QUE OBTUVIERON LA CALIDAD DE ASPIRANTE A CANDIDATO O CANDIDATA INDEPENDIENTE**”, en la que se contienen los siguientes datos:

- **Carlos Barragán Amador:** encabeza como integrante de la planilla del Ayuntamiento de Xicotepec del Estado de Puebla (**MUNICIPIO INDÍGENA**)
- **Eduardo Romero Romero:** encabeza como integrante de la planilla del Ayuntamiento de Pahuatlán del Estado de Puebla (**MUNICIPIO INDÍGENA**)
- **Bernardino Rivera Amador:** encabeza como integrante de la planilla del Ayuntamiento de Huauchinango del Estado de Puebla (**MUNICIPIO INDÍGENA**)

⁴⁰ Crf. Instituto Electoral de Estado de Puebla, [sitio oficial]
<https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=CatIndependientes2020>

En tal sentido para este organismo jurisdiccional es dable ampliar la acción afirmativa en esta categoría, a fin de que se integre también a dichas planillas, una fórmula de candidatos indígenas, conforme a los razonamientos y lugares previamente descritos. Esto es, incluyéndose de la segunda a la sexta regiduría, previéndose la posibilidad de la sindicatura

Tal como lo señaló la Sala Superior del TEPJF en el **SUP-JDC-1740/2012**, es imprescindible señalar que las prerrogativas de corte fundamental reconocidas a pueblos y comunidades indígenas constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población.

En ese sentido, se estableció que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena. Por el contrario, tales beneficios forman parte de dicho ordenamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento, de expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De ahí que ninguna entidad estatal puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que se derivan del artículo 1º de la Carta Magna, y de los demás artículos constitucionales que desarrollan la exigencia, reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción.

Lo anterior, es acorde con el deber u obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en esa situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, medidas que no se limitan a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se prefiera a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de dicho derecho.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

En ese tenor, para configurar la igualdad de acceso a la contienda electoral o “piso parejo” y al no existir excepciones en el tema de candidaturas independientes a los ayuntamientos, se estima que todos los actores políticos que postulen candidaturas a cargos de ayuntamientos deberán incluir en sus planillas una fórmula indígena, incluyéndose las planillas presentadas por los candidatos independientes, que participen en los 46 municipios indígenas referidos en este fallo.

Siendo materialmente posible toda vez que, el Consejo respectivo sesionará para pronunciarse sobre las solicitudes de registro para Diputaciones y miembros de los ayuntamientos, a más tardar el tres de mayo del año en curso, iniciando las campañas el cuatro de mayo de la misma anualidad.

Además se prevé que en todo caso, existe la posibilidad de sustituciones durante los siete (7) días anteriores al de la jornada electoral, de conformidad con el numeral 89 fracción XXIX del Código de la materia, mismo que establece que el Consejo General podrá ajustar los plazos, siempre y cuando las condiciones lo hagan necesario.

Ello, a fin de hacer efectivo el derecho de participación política a las distintas etnias en los respectivos ayuntamientos con presencia indígena, debiéndose asegurar siempre la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Con ello se busca preservar la cultura indígena, defender su dignidad y disminuir los obstáculos de orden social y político, que afectan de manera sistemática a dichos pueblos y que les impiden el acceso pleno a todos los derechos consagrados en el sistema, además de la equidad, igualdad y no discriminación entre **los contendientes a ocupar el mismo cargo.**

Efectos que genera este agravio.

Se **modifica** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de este análisis.

Se **ordena** al CGIEE que de inmediato, lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes a fin de que en **las planillas de los cuarenta y seis ayuntamientos catalogados como mayormente indígenas, los contendientes políticos, INTEGREN al menos una (1) fórmula de candidatos, con independencia de las personas que integren la fórmula, dentro de los lugares señalados en la ilustración del agravio en estudio**

(esto es, a partir del segundo al sexto lugar de la planilla, con posibilidad de posicionarlos en la sindicatura); a efecto de que sea una acción afirmativa real y efectiva; en la que se participe políticamente en la vida democrática de los municipios con mayor densidad indígena.

Lo anterior, siempre bajo los parámetros de paridad de género y demás requisitos que quedaron firmes en el citado acuerdo. Sin que de ninguna forma se sustituya esa fórmula indígena por una del género mujer, puesto que la adopción de distintas acciones afirmativas no debe estar en contravención con el cumplimiento de la paridad de género y los respectivos bloques de competitividad electoral establecidos en los numerales 215 Bis y 215 Ter del Código de la materia.

En ese tenor, el Instituto y los actores políticos deben atender que no se generen choques en la integración de las planillas, con los principios de paridad y reelección, por lo que los partidos políticos y candidaturas independientes podrán definir las personas a posicionar, de manera interna (siempre y cuando se atienda a los lugares señalados de las respectivas planillas). A fin de que dicha designación sea efectiva y garantice la participación política, en los cargos de elección popular a quienes representen la medida afirmativa indígena.

Por ello se **ordena** identificar la acción afirmativa a implementar en el proceso comicial en curso, a efecto de facilitar la verificación de su cumplimiento, debiendo **contener en las respectivas solicitudes, un apartado para facilitar la identificación de tal fin.**

Finalmente, se **ordena** al CGIEE, -que por su conducto-, se notifique a los partidos políticos la presente determinación, a fin de que realicen las acciones conducentes, tendentes a dar cumplimiento a las acciones afirmativas materia de impugnación.

8.7 Agravio de falta de especificaciones en las candidaturas.

Los actores consideran que no se especifica a qué cargos va a corresponder la fórmula de aplicación de la acción afirmativa, ni se menciona en cuáles de los veinte ayuntamientos se deberá aplicar el criterio, dejándose indebidamente dicha decisión y las posiciones importantes, al arbitrio de los partidos políticos.



Sin embargo, tal motivo de disenso ha quedado superado con lo que se determinó en los párrafos precedentes, en los que se ordenó la designación de una candidatura indígena en los cuarenta y seis ayuntamientos (46) clasificados con mayor población indígena. Protegiéndose el derecho de autodeterminación y el derecho de las comunidades indígenas, respectivamente, a fin de que los actores políticos decidan libremente a quiénes designaran conforme a lo ordenado, a fin de garantizarles un mejor derecho.

De ahí lo **inoperante** del disenso.

8.8 Agravio: El aumento en el número de postulaciones.

Los actores estiman que de existir la obligación de los partidos de postular solo a un candidato indígena en las panillas para integrar los ayuntamientos poblanos dejaría afuera la oportunidad de participar a las mujeres indígenas puesto que no se cumpliría con el principio paridad, por lo que es necesario que existan como mínimo dos candidaturas.

El agravio es **infundado**.

Esto deriva de que se trata de una manifestación a partir de una situación hipotética que encuentra sustento en un hecho de realización futura e incierta y cuya realización depende de diversos factores.

Entre otros, que corresponde a los partidos y al IEE verificar que la integración de las planillas se constituya en un todo de manera paritaria, puesto que **es** una disposición de nivel constitucional, contra lo cual, se insta una acción jurisdiccional de corte constitucional ante otra autoridad y en otro momento procesal, conforme lo prevé el artículo 105 fracción II de la CPEUM.

Se sostiene lo anterior, precisamente por la reforma constitucional a los artículos 41, 35 y 53 de la CPEUM en materia de paridad de género, mediante la cual se vincula tanto a las autoridades, como a los partidos políticos y las personas en general, a observar el principio paritario en todo lo vinculado con los procesos democráticos, **de lo que no escapa la postulación de candidaturas y los actos necesarios para llegar a ese supuesto**, sin que se pierda de vista que la finalidad de la medida afirmativa no es solo la postulación igualitaria por razón de géneros, sino la representación política en igualdad de circunstancias, sin la existencia de sesgos contruidos a partir de

las categorías sospechosas consignadas por el artículo 1° de la CPEUM.

Además, las designaciones que realicen los partidos políticos no deberán ser por candidato o candidata en lo individual, sino por fórmulas, en cada cual, el propietario y suplente deberán contar con adscripción calificada indígena. De ahí que dependerá de los actores políticos, la decisión de integrar las fórmulas con hombres o mujeres indígenas, en cada municipio, debiéndose cumplir con la paridad íntegra de la planilla y listas de representación proporcional, conforme a los criterios aplicables y regulados por el CGIEE.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis LXXVIII/2016, de rubro: **PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**⁴¹, conforme al cual autoridades como este organismo jurisdicente, deben verificar el cumplimiento al principio paritario.

Conforme a lo expuesto, son **infundados** los agravios de los actores.

8.9 Agravio: Omisión de implementar medidas afirmativas en las Diputaciones por Mayoría Relativa.

Los ciudadanos inconformes consideran que la responsable fue omisa al no obligar a los partidos políticos o coaliciones, para postular fórmulas en las elecciones a cargos de diputaciones por el **principio de mayoría relativa**, sino solo para diputaciones por el principio de representación proporcional. Lo cual es violatorio del principio de igualdad y no discriminación.

Es **infundado**.

El acuerdo impugnado en efecto, no contempla medidas afirmativas para candidatos a las diputaciones por mayoría relativa.

En principio es importante referir que el CGIEE está facultado para prever medidas o acciones afirmativas tendientes a materializar los principios vinculados estrechamente con el de igualdad y no discriminación, entre los cuales están los tendientes a garantizar el acceso al ejercicio del poder público, a las personas pertenecientes a determinados grupos sociales colocados

⁴¹ Verificable en IUS Electoral [en línea]
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXVIII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXXVIII/2016>



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

históricamente en situaciones desventajosas.

No obstante lo anterior, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas, deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de las candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral. Para dar operatividad a la acción afirmativa y en el caso, evitar que compitan candidatos y candidatas indígenas con no indígenas, puesto que ello se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas.

Si bien en la presente sentencia, se hace una modificación de diversos tópicos, lo cierto es que ello fue posible con los datos de las acciones afirmativas que ya estaban en curso e implementadas por el CGIEE, por lo que sólo se ajustaron datos y elementos complementarios, a fin de que se cuente con un mejor derecho respecto de las ya existentes acciones afirmativas, con ello se estima que si bien no se ha llegado a la meta deseada, lo cierto es que la medida es progresiva y factible de realizarse.

En el caso, ante la fase que se transita en el actual proceso electoral local este organismo jurisdiccional estima que este tipo de participación se debe dejar intocado puesto que conceder la pretensión implicaría un cambio estructural con un impacto importante que podría incluso, alterar las subsecuentes etapas del presente proceso electoral local, o reflejarse en actos ya realizados por los entes políticos, que por ende, han quedado convalidados internamente.

Además, no existen las condiciones idóneas, pues se requiere de un estudio profundo, en este caso un análisis de razonabilidad⁴² para incluir adecuadamente la medida, lo cual tal como lo razona el CGIEE en el acuerdo impugnado, es parte de compromisos para posteriores procesos electorales.

En concatenación con lo anterior de las consideraciones finales de la Sala Superior expuestas en el **SUP-RAP-21/2021 y acumulados**, refiere el informe presentado por el relator especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante el cual se advierte de los riesgos de no acompañar las acciones afirmativas con estudios que muestren que efectivamente se está combatiendo un mal social.

⁴² Invocado con antelación al citar la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, en el cuerpo de la presente sentencia

En ese contexto, es importante señalar que en las diputaciones por mayoría relativa, los diputados se eligen por el sistema de distritos electorales uninominales, en una sola fórmula de propietario y suplente, en una demarcación territorial determinada, según se prevé en el artículo 21 del CIPEP, por ello sería incongruente y no razonable —en esta temporalidad—, y sin una metodología, exigir candidaturas indígenas en esta fórmula de asignación y porque este Tribunal está haciendo que la implementación de las acciones previstas sea de la manera más eficaz, sin que sea posible todo el cambio de manera inmediata. Ordenarlo de otro modo, implicaría alterar con un impacto mayor, la estructura central de los partidos políticos en cuanto a los cargos de elección legislativa por este principio.

Además, no pasa inadvertido que en este tema, ya existía un Acuerdo que preveía las candidaturas indígenas en la entidad, concretamente el Acuerdo **CG- AC-044/2018**, de dos de abril de dos mil dieciocho, emitido por el CGIEE, mismo que por su naturaleza, contiene implícitamente una acción afirmativa, al reconocer la existencia de cuatro distritos indígenas, siendo que para su ejecución plena, se insiste-, se requiere de mayor análisis, es decir una modificación sustancial en este momento procesal, de ahí su inviabilidad para accionar la eficacia en la postulación de diputaciones por mayoría relativa, quedando ello a decisión de los propios partidos políticos.

De ahí que, es pertinente dejar intocadas las acciones afirmativas por cuanto hace a las candidaturas a las diputaciones de mayoría relativa.

8. 10 Emisión tardía de la acción. Según la parte actora, se implementaron de manera tardía las acciones afirmativas. El agravio **es parcialmente fundado**.

En esencia no les asiste completamente la razón a los enjuiciantes, puesto que se advierte por un lado, que el Instituto Electoral local sí realizó los trabajos conducentes, respecto a las diligencias de las acciones afirmativas y ciertamente se evidencia un retraso en la implementación de las mismas, pues este tema se ha iniciado a petición del propio actor Fidencio Romero Tobón, desde del año 2018, cuando a guiso de petición o consulta, instaba a la responsable, la ejecución de tales acciones.

Sin embargo, este Tribunal toma en cuenta que por más de catorce meses se ha transitado por una cuestión extraordinaria, en razón de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS COV 2 (Covid 19), lo que en



consecuencia, ha generado que se anteponga el derecho de la población vulnerable perteneciente a las comunidades indígenas, justificándose incluso en el acuerdo combatido, que la falta de implementación de las consultas de las acciones afirmativas tienen el propósito de lograr la participación real y activa de dichos sectores de la población en la vida democrática del país.

Lo anterior también es razonado por la Sala Superior en el fallo del expediente **SUP-REC-53/2021 Y ACUMULADOS**, en los que indicó que las consultas no deben aplicarse en todos los casos en que se involucren intereses de los pueblos indígenas, sino solo cuando pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.

En la misma sentencia, se sostuvo que poner de por medio obstáculos bajo el amparo de suspensión de plazos y contingencias, no justifica la inconstitucionalidad de una disposición normativa, que atienda derechos humanos y sustanciales, ya que puede resultar discriminatorio, al fundarse en una categoría sospechosa, que en nada abona a la democracia estatal.

Dicho impacto significativo, debe ser entendido como un parámetro objetivo que permite determinar a las autoridades cuándo debe consultarse a las comunidades indígenas involucradas, atendándose a cada caso concreto. Sin embargo ello no es óbice para que la responsable de manera virtual o gradual, completara o ajustara a forma de respuestas oportunas sobre la emisión de las medidas afirmativas, pues como hecho notorio, se advierte que se interpusieron otras demandas atendidas en este mismo Tribunal y por otros actores⁴³, en los que se reclamó también la emisión tardía de las medidas, de ahí lo **parcialmente fundado** del agravio.

9. EFECTOS GENERALES

1. Se **modifica** el acuerdo **CG/AC-28/2021**, en lo que fue materia de impugnación y en lo que procedió fundado el agravio, a fin de que la autoridad responsable, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a la notificación de la presente sentencia, realice lo siguiente:

a) Ordene la inclusión de las candidaturas indígenas a la diputación local, por el principio de representación proporcional, dentro de los primeros cuatro lugares (1,2,3,4) de las listas de los partidos políticos y/o coaliciones. En el entendido de que, si es necesario se deberá estructurar, en su momento, el

⁴³ Cr.f. el expediente TEEP-JDC-030/2021, resuelto el 1 de abril de 2021

orden de prelación de los candidatos a fin de cumplimentar la presente determinación. En los plazos que determine el Instituto Electoral.

b) Ordene la inclusión de la candidatura (propietario y suplente) **en los cuarenta y seis (46) ayuntamientos con población mayormente indígena**, a fin de que cada actor político (partidos políticos, coaliciones, candidatura común y candidaturas independientes), designe una fórmula de candidatos de representación indígena en las planillas. Conforme a lo detallado en los efectos del agravio en estudio, que establece que deberá realizarse la designación dentro de los primeros cinco lugares de las respectivas planillas.

c) Notifique la presente sentencia a los partidos políticos y coaliciones con representación en dicho Consejo, a los aspirantes a candidaturas independientes y demás participantes en el presente proceso electoral local, a fin de que adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de tal fin. Debiendo enviar las constancias de las respectivas notificaciones dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra. **En el entendido de que se podrán hacer las modificaciones atinentes hasta el veintinueve de mayo de la presente anualidad, de conformidad con su propia normativa.**

d) Dejar intocado el Acuerdo, lo relativo a lo previsto para las diputaciones de mayoría relativa.

e) Deberá adecuar, -de ser necesario-, un plazo de hasta cuarenta y ocho horas más adicionales a las fijadas, para el plazo para registro de candidaturas a fin de flexibilizar y armonizar la normativa de la acción afirmativa y garantizar su eficaz cumplimiento.

f) Deberá informar de manera inmediata, a que ello ocurra, respecto del cumplimiento a lo ordenado en esta ejecutoria, mediante los informes que considere conducentes posterior al registro de las respectivas candidaturas en las listas de representación proporcional y en las planillas de los cuarenta y seis (46) Ayuntamientos con alto margen de población indígena.

Se aperece a la responsable que de no cumplir lo ordenado en el presente fallo, se podrá hacer acreedor de alguna de las medidas de apremio contempladas en el Código de la materia.



3. Se ordena dar vista al Congreso del Estado.

Para que en ejercicio de sus atribuciones y ajustándose a los plazos atinentes, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes a fin de reglamentar en la legislación electoral local, el derecho a la participación política indígena en las fórmulas y planillas de candidatos por ambos principios, tanto para las diputaciones como para los ayuntamientos poblanos, para su aplicación en los próximos procesos electorales ordinarios.

Lo anterior, en vista de la ausencia de disposiciones legales que reglamenten expresamente su inclusión clara, directa y precisa, por parte de todos los actores políticos, tanto en la asignación de diputaciones por ambos principios como en los ayuntamientos del estado de Puebla, con lo cual han quedado excluidos de su derecho a la participación y representación política.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **XLI/2015** de la Sala Superior de rubro: **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA**⁴⁴, la cual señala que a partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Federal; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 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 Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena.

A su vez, se debe entender ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

4. Se **ordena** la traducción del resumen de la presente sentencia, de conformidad con lo siguiente:

Toda vez que el acceso a la justicia implica la asistencia de intérpretes y traductores de lenguas, es que este Tribunal ordena que a través de la Secretaría General de Acuerdos, se gestione la solicitud de traducción del

44

Visible

en

IUS

Electoral

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?i=tesis=XLI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XLI/2015>

resumen de esta sentencia, para lo cual se ejercitará el apoyo de la **Universidad Intercultural del Estado de Puebla**⁴⁵, y/o de alguna otra dependencia que colabore con tal fin, en la traducción de las siete lenguas étnicas reconocidas en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Puebla, concretamente a los dialectos: náhua, totonaca o tutunakuj, mixtecas o ñuu savi, tepehuas o hamaispini, otomíes o ñähñü, popolocas o n'guiva y mazatecas o ha shuta enima.

Lo anterior con apoyo en la jurisprudencia **46/2014** de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN**⁴⁶, que establece, que se debe elaborar un resumen oficial de las sentencias que resuelvan en definitiva los medios de impugnación promovidos por miembros de comunidades indígenas y procurar su traducción en las lenguas que correspondan, a fin de que tanto la versión en español, como las versiones en lengua indígena puedan difundirse por medio de los mecanismos más idóneos.

Por ende, se **vincula al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas**, para que en apoyo de esta jurisdicción, se difunda dicho abstracto, luego de ser traducido. Lo anterior con fundamento en los artículos 5 y 9 del CIPEP.

Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que notifique la presente sentencia por los medios legales más eficaces y a la brevedad posible, tanto al CGIEE, a los propios actores, al Congreso del Estado, al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, y a los demás interesados.

Por lo antes expuesto se concluye el fallo jurisdiccional electoral con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Federal; 3 fracción IV de la Constitución Local; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 353 Bis, 354 párrafo segundo y 369 fracciones I y III del Código Local.

⁴⁵ Dado el Convenio de colaboración suscrito entre el Tribunal Electoral del Estado y la Universidad Intercultural del Estado de Puebla, el 23 de febrero de 2021.
⁴⁶ Visible en IUS Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, [sitio oficial] <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idades=46/2014&tpoBusqueda=S&sWord=traducci%c3%b3n,de,sentencias>



10. RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos y para los efectos precisados en la consideración tercera de este fallo. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive en los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se declaran **infundados** los agravios contenidos en los numerales 8.2, 8.3, 8.5 y 8.7 al 8.9 de este fallo.

TERCERO Se exponen **fundados** los agravios esgrimidos en los numerales 8.4 y 8.6 de esta sentencia.

CUARTO. Se declara **parcialmente fundado** el agravio esgrimido en el apartado 8.10 de esta resolución.

QUINTO. Se **modifica** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

SEXTO. Se **vincula** al Consejo General del Instituto Electoral local y al Congreso del Estado de Puebla, para los efectos precisados en la el apartado 9 de este fallo.

SÉPTIMO. Se **ordena** la traducción del resumen de la presente sentencia en términos precisados en los efectos.

NOTIFÍQUESE A LAS PARTES CONFORME A LEY; Y EN CASO DE SER CONDUCTENTE, ACORDE AL CONTENIDO DEL ACUERDO GENERAL 06/2020 DE DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE; Y POR ESTRADOS.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, y firmaron en esta fecha, las Magistradas y el Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, con el voto razonado de la Magistrada Idamis Pastor Betancourt y el voto particular de la Magistrada Presidenta Norma Angelica Sandoval Sánchez, ante el Secretario General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ

MAGISTRADA

IDAMIS PASTOR
BETANCOURT

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN
RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

VOTO RAZONADO, QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO, EMITE LA MAGISTRADA IDAMIS PASTOR BETANCOURT EN LA SENTENCIA DICTADA DENTRO DE LOS EXPEDIENTES TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS.

Formulo el presente **VOTO RAZONADO** a fin de manifestar las razones que llevan a la suscrita a votar en favor de la propuesta que se somete a nuestra consideración por parte del Magistrado Ricardo Adrián Rodríguez Perdomo consistente en ampliar y/o modificar las acciones afirmativas impuestas por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado en favor de, entre otros, el sector de la población indígena del Estado de Puebla.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

i. Aspectos relevantes.

El presente asunto tiene como origen el acuerdo CG/AC-028-2021, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, determinó acciones afirmativas a favor de grupos en situaciones de vulnerabilidad, para el proceso electoral en curso.

En el caso, diversos ciudadanos quienes se auto adscriben como indígenas presentan sendos juicios ciudadanos a fin de controvertir las acciones afirmativas impuestas por la autoridad administrativa del Estado, por considerar que no garantizan de manera fehaciente la representatividad de esta parte de la población en los órganos de gobierno Estatales que serán renovados mediante los comicios a celebrarse este año.

En el proyecto aprobado por este Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, se determina -fundamentalmente- como efectos generales de la sentencia los siguientes:

- Se **ordena** al CGIEE que, de inmediato, lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes a fin de que en las planillas de los 46 ayuntamientos catalogados como mayormente indígenas los contendientes políticos, **INTEGREN** al menos una fórmula de candidatos, con independencia de las personas que integren la fórmula, dentro de los lugares señalados en la ilustración del agravio en estudio (esto es, a partir del tercer lugar de la planilla); a efecto de que se estime real y efectiva; a fin de participar políticamente en la vida democrática de los municipios con mayor densidad indígena.

Lo anterior, siempre bajo los parámetros de paridad de género y demás requisitos que quedaron firmes en el citado acuerdo. Sin que de ninguna forma se sustituya esa fórmula indígena por una del género mujer, puesto que la adopción de distintas acciones afirmativas no debe estar en contravención con el cumplimiento de la paridad de género y los respectivos **BLOQUES DE COMPETITIVIDAD ELECTORAL** establecidos en los numerales 215 Bis y 215 Ter del Código de la materia.

- Se modifica el acuerdo impugnado, en lo relativo a esta agravio, por ende, se **ordena** a la responsable que se prevea la inclusión de las candidaturas indígenas por el principio de representación proporcional **dentro de los primeros 4 lugares** de cada una de las listas de representación proporcional, de los partidos políticos y/o coaliciones, debiéndose hacer del conocimiento inmediato de dichos entes políticos.

Al respecto, mi voto se sustenta, en primer lugar, en el hecho de que los efectos de la sentencia **se encaminan a revertir** la desigualdad que ha

imperado en contra de los integrantes de los grupos indígenas del Estado de Puebla. Esto ya que la propuesta se encamina a compensar los derechos del grupo de población en desventaja, con miras a hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación⁴⁷; además de 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.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que las medidas tendientes a la consecución de los fines perseguidos por la igualdad, la paridad de los géneros y la representación igualitaria de todos los sectores poblacionales de la nación mexicana están confeccionadas con el fin de abatir las barreras contextuales que históricamente les han impedido acceder a los cargos de elección popular, sin que ello les impida postular candidaturas, **sino a hacerlo desde una perspectiva cualitativa diferente, en la medida que les exige contemplar personas que representen la pluriculturalidad sobre la cual se instituye nuestro Estado nacional.**

En este orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁸, ha sostenido que **el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas**, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Asimismo, el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad **2/2010**, estableció que, en casos en que el legislador incluye a grupos históricamente discriminados en el ámbito de la norma, ya sea ampliando o igualando sus derechos (y no se trata de un caso de restricción de éstos), se está ante una distinción relevante cuyo análisis debe hacerse bajo el principio de razonabilidad. **Este análisis de razonabilidad consistirá en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos.**

⁴⁷ Jurisprudencia 11/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.**

⁴⁸ Tesis aislada 1a. XLIV/2014 (10a), de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

Como se ve, existe un amplio marco convencional y constitucional que regula la intervención de los justiciables para que se haga efectiva **la participación política de manera integral**, acorde con los fundantes previstos en los artículos 1° y 133 de la CPEUM; 11 y 13 de la Constitución Local, máxime si se trata de grupos sociales minoritarios y cuando de éstos no estén reconocidos en leyes secundarias orgánicas, sus costumbres o condiciones peculiares.

Por lo anterior, atento a los ordenamientos y mandatos a los que he hecho referencia, y que son retomados en la sentencia citada al rubro, para la suscrita, las medidas afirmativas maximizadas por el Pleno de este Tribunal encuentran sustento en la necesidad imperiosa del grupo vulnerable al que se dirigen de participar activamente en los órganos que se eligen democráticamente.

En este punto, es importante mencionar que quien suscribe no desconoce que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que para garantizar la certeza en los procesos electorales, las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades en materia electoral deben encontrarse previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

Sin embargo, se estima que -tal y como lo ha sustentado la Sala Superior en diversos asuntos- las medidas compensatorias en el caso, fueron analizadas y justificadas para la actual situación que se vive en el Estado de Puebla, sobre todo lo relativo al porcentaje de población indígena que tiene el Estado.

Asimismo, considero que los efectos de la sentencia aprobada por el Pleno del Tribunal Electoral de Puebla no implementan nuevas acciones afirmativas, *per se*, sino que únicamente modifica y maximiza, y dota de funcionalidad a las medidas compensatorias generadas por el Instituto Electoral local, las cuales no fueron impugnadas en tiempo y forma por los actores políticos que actualmente participan en el proceso electoral en el Estado, por lo que se puede considerar que esas medidas fueron consentidas por dichos actores políticos.

Conclusión

De lo expuesto, se estima que es adecuado vincular al Instituto Electoral del Estado de Puebla para que realice las gestiones ordenadas con miras a maximizar las acciones afirmativas, a fin de generar una representación política de los grupos minoritarios, en este caso las comunidades indígenas y que no sea solamente una representación simbólica.

MAGISTRADA

IDAMIS PASTOR BETANCOURT

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 340 FRACCIÓN V DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA Y 11 FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO, EMITE LA MAGISTRADA NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ RESPECTO DEL EXPEDIENTE TEEP-JDC-035/2021 Y SUS ACUMULADOS.

La suscrita Magistrada de forma respetuosa me permito realizar algunas consideraciones del presente asunto con el que coincido en términos de su sentido, sin embargo, preciso hacer algunos comentarios.

En primer término, manifiesto que comparto totalmente la visión de juzgar con perspectiva intercultural que realizó el magistrado ponente así como su decisión de otorgar mayores garantías de participación política a las comunidades y pueblos originarios del estado de Puebla, ello a través de la modificación del acuerdo emitido por el Instituto Electoral del Estado mediante el cual impulsó acciones afirmativas a favor de las candidaturas de estos grupos vulnerables.

En ese sentido, sin bien estoy a favor de la mencionada modificación por considerar que no resulta suficiente para dotar de certeza y efectividad al ejercicio democrático de los derechos político-electorales de la ciudadanía que se autoadscribe como miembro de alguna comunidad o pueblo originario, considero que las acciones adoptadas en esta sentencia continúan siendo insuficientes para lograr el fin último que se persigue que es el acceso igualitario y libre de discriminación y con respeto a los bloques de competitividad ya establecidos por la autoridad electoral.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

TEEP-JDC-035/2021 Y ACUMULADOS

Es por ello que, a diferencia de mis pares, considero que se debió extender la acción afirmativa a contender por las planillas a los Ayuntamientos, no únicamente para que Partidos Políticos y Candidaturas Independientes, postularan, sin restricción alguna, candidaturas indígenas a partir de la segunda fórmula de regidurías, incluida la Sindicatura, sino a partir de la Presidencia Municipal.

De igual forma, tampoco considero suficiente la obligación de los Partidos Políticos de postular estas candidaturas indígenas únicamente para las diputaciones de Representación Proporcional. Mi propuesta, es que se abra la posibilidad de que se postulen también para las elecciones de diputaciones por Mayoría Relativa, pues si bien, ello jamás ha sido restringido a ningún grupo vulnerable, lo cierto es que si se dicta una acción a favor de las postulaciones por un principio electivo (Representación Proporcional), también debería haber la misma acción para el otro principio (Mayoría Relativa).

Es cuánto.

NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ

MAGISTRADA PRESIDENTA

ESPACIO EN BLANCO