

La justicia electoral como garante de derechos humanos. Comentarios a sentencias relevantes

José Luis Caballero Ochoa
Coordinación

La justicia electoral como garante de derechos humanos. Comentarios a sentencias relevantes

Alejandra Ancheita Pagaza

Socorro Apreza Salgado

Fernando Anselmo España García

Diego García Ricci

José Antonio Guevara Bermúdez

María Amparo Hernández Chong Cuy

Jorge Israel Hernández Herrera

Issa Luna Pla

Javier Martín Reyes

Andrea Pozas Loyo

Jesús Rodríguez Zepeda

Sandra Liliana Serrano García

Luis Octavio Vado Grajales

José Luis Caballero Ochoa

Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



México, 2022

342.7104 M6
J888eg

La justicia electoral como garante de derechos humanos : comentarios a sentencias relevantes / Alejandra Ancheita Pagaza [y otros doce] ; Caballero Ochoa, José Luis, coordinación. – 1.a edición. – Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022.

475 páginas : diagramas, ilustraciones ; 18 cm. (De Bolsillo)

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-614-7

1. Justicia electoral - Medios de impugnación electoral - México. 2. Poder Judicial - Sistemas de integración de la jurisprudencia - Órganos facultados para la creación de jurisprudencia. 3. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sentencias. 4. Derecho a la libertad - Libertad de pensamiento y de expresión - Libertad de medios de comunicación - Prohibición de censura. 5. Derechos civiles - Derecho a la vida privada - Defensa a la privacidad. 6. Derecho a la igualdad - Acciones afirmativas - México. 7. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las mujeres - Derechos de los discapacitados - Derechos de los indígenas - Derechos de los migrantes - Derechos de los niños. I. Ancheita Pagaza, Alejandra, autora. II. Caballero Ochoa, José Luis, coordinador. III. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo

*La justicia electoral como garante de derechos humanos.
Comentarios a sentencias relevantes*

1.^a edición, 2022.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-614-7

Impreso en México.

Acciones afirmativas para candidaturas indígenas.

La forma también es fondo

Javier Martín Reyes

Andrea Pozas Loyo

Introducción

En 2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció diversas acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para los comicios federales de 2018.¹ De manera unánime, las magistradas y los magistrados determinaron que debía modificarse un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de obligar a los partidos a postular exclusivamente a personas indígenas en 13 distritos para

¹ Véase la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2017 en los recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados, por el voto unánime de las magistradas y los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera (ponente), Indalfer Infante Gonzales, Janine M. Otálora Malassis (presidenta), Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez.

la integración de la Cámara de Diputados, en cumplimiento del principio de paridad de género. Asimismo, establecieron que la autoadscripción no sería un criterio suficiente para reconocer a una persona como indígena, por lo que los institutos políticos debían acreditar la existencia de un vínculo entre quienes postularan y sus comunidades.

En términos generales, se trata de una determinación que ha sido altamente celebrada en la literatura especializada. De la sentencia se ha dicho, por ejemplo, que representó un avance en materia de acciones afirmativas indígenas (Alanis y Vázquez 2019, 247); que fue un “gran logro inicial en materia de candidaturas indígenas” (Roiz 2019, 68); que constituyó un referente en materia de mecanismos de proporcionalidad territorial (Andrade 2019, 105); que implicó un avance en el reconocimiento de la igualdad sustantiva (Freidenberg y Gilas 2021, 146), y que fortaleció la representación de mujeres y hombres en igualdad de circunstancias (Vázquez 2018, 13). Las críticas a esa decisión se han concentrado en lo que se percibe como una insuficiencia de las medidas dictadas por la Sala Superior. Se ha sugerido, por ejemplo, que la acción afirmativa pudo establecerse en un mayor número de distritos electorales (Alanis y Vázquez 2019, 246; Vázquez 2020, 10; Roiz 2019, 82), que la determinación del Tribunal fue solo un “paliativo” (Narváez 2020, 622) o que los criterios para demostrar la autoadscripción calificada son demasiado amplios (Valladares 2021, 19).

El espíritu de la decisión —la lucha contra la discriminación hacia las personas indígenas— es, sin duda, encomiable. Sucede, sin embargo, que ha hecho falta realizar un análisis a profundidad sobre los argumentos que se emplearon para dar sustento a esa sentencia. Este análisis es fundamental si se entiende el papel que la Sala Superior debe desempeñar en la justicia electoral. Sus sentencias, como las de todo órgano límite, no solo deben resolver el caso en cuestión de forma que sea coherente con el sistema jurídico, sino también deben estar sólidamente argumentadas, para establecer precedentes claros y coherentes que provean a los tribunales inferiores —y a él mismo en el futuro— de criterios para resolver casos similares.

De esta forma, la calidad de las razones que se exponen para respaldar las decisiones son fundamentales, ya que de ella deriva la legitimidad de los tribunales en las democracias constitucionales. Los argumentos que cimientan la determinación de la Sala Superior tienen, entonces, que ser evaluados a la luz, por ejemplo, de los alcances que podría tener este precedente para otros grupos vulnerables u otro tipo de elecciones; de las razones que este tribunal presentó para desechar las alternativas, o de la coherencia que estas medidas en materia indígena tienen con las acciones afirmativas que se han establecido para otros grupos vulnerables, como las mujeres. Es central, también, analizar si, más allá de los imperiosos fines que inspiraron las medidas, la decisión de la Sala Superior puede tener efectos negativos para quienes buscan beneficiar o para otras personas, y evaluar en qué medida dichos posibles efectos fueron considerados y ponderados satisfactoriamente en la decisión.

El objetivo de este escrito es ofrecer un análisis que contribuya a superar dichos huecos en la literatura. Por una parte, se presenta un estudio argumentativo sobre la forma en que la Sala Superior justificó sus decisiones en materia indígena. Este análisis revela carencias en las metodologías de adjudicación usadas, que minan la calidad argumentativa de la sentencia. A fin de complementar el análisis metodológico, se introducirá una reflexión que busca enfatizar la importancia de que la Sala Superior considere explícitamente tanto las alternativas a su decisión como los posibles efectos negativos que esta conlleva, haciendo uso, para ello, del conocimiento empírico experto. Si bien quienes suscriben celebran los avances sustantivos de la sentencia en cuestión, el análisis busca subrayar la importancia de reforzar los argumentos presentados mediante una metodología de adjudicación sólida y con razones claras y empíricamente informadas para dar sustento a su resolución. Sin este tipo de argumentación, el importante valor de la Sala Superior como creadora precedente se verá debilitado.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En un primer momento, se expone una síntesis de las acciones afirmativas que originalmente tomó el INE. Posteriormente, se analizan las impugnaciones relevantes que se

presentaron en contra del acuerdo del INE, así como las razones que ofreció la Sala Superior para modificar las acciones afirmativas en materia indígena. Más adelante, se realiza un análisis crítico de la determinación de la Sala Superior, especialmente respecto a su construcción argumentativa y sus efectos. Por último, se ofrece una reflexión, a manera de conclusión, acerca de las implicaciones de la determinación de la Sala Superior.

Acciones afirmativas establecidas por el Instituto Nacional Electoral

Para el proceso electoral federal 2017-2018, el Consejo General del INE tomó diversas medidas afirmativas al aprobar los criterios para el registro de candidaturas por parte de los partidos políticos y las coaliciones.² Específicamente, tras analizar los resultados que había generado la normativa vigente en materia de género, el INE estableció las siguientes acciones afirmativas tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados.

1. Paridad vertical en las listas de representación proporcional para el Senado y la Cámara de Diputados.³ El INE determinó, siguiendo lo expresamente establecido en la ley electoral, que todas las listas de repre-

² Véase INE (2017). Este acuerdo, identificado con la clave INE/CG508/2017 y aceptado en la sesión extraordinaria del 8 de noviembre de 2017, fue aprobado, en lo general, por el voto unánime de las consejeras y los consejeros Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello (presidente), Adriana Margarita Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, José Roberto Ruiz Saldaña, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Beatriz Claudia Zavala Pérez.

³ Las primeras tres medidas quedaron reflejadas en el acuerdo décimo octavo y fueron aprobadas por una mayoría de siete votos de las consejeras y los consejeros Córdova Vianello (presidente), Favela Herrera, Nacif Hernández, Ravel Cuevas, Ruiz Saldaña, San Martín Ríos y Valles y Zavala Pérez, y con el voto en contra de los consejeros Andrade González, Baños Martínez, Murayama Rendón y Rivera Velázquez.

sentación proporcional debían presentarse de manera escalonada, esto es, intercalando fórmulas de distinto género.⁴

2. Primer lugar en las listas de representación proporcional para el Senado, encabezadas por mujeres. Aunque la ley no establecía una medida de este tipo, el INE determinó que todas las listas de representación proporcional para la elección de senadurías deberían ser encabezadas por una fórmula integrada por mujeres.⁵

3. Paridad horizontal en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados. Esta fue otra medida establecida directamente por el INE a pesar de que no se encontraba legalmente establecida. En ese sentido, determinó que al menos 2 de las 5 listas por circunscripción electoral para la elección de diputadas y diputados debían estar encabezadas por fórmulas de un mismo género.⁶

⁴ Específicamente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente establecía que "las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista" (LGPE, artículo 234, párrafo 1, 2014).

⁵ En el acuerdo INE/CG508/2017 del Instituto Nacional Electoral se razonó que la experiencia previa mostraba que las "fórmulas integradas por hombres encabezan las listas de candidaturas a senadurías y diputaciones federales por el principio de representación proporcional; lo cual propicia que los varones tengan mayores posibilidades de acceder a esos cargos de elección popular". A partir de lo anterior, concluyó que "en el caso de las listas nacionales de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional que cada partido político debe registrar, se estima necesario establecer la regla de que dichas listas deben ser encabezadas por fórmulas integradas por mujeres, como medida para propiciar que las mujeres accedan a igual número de curules por el principio de representación proporcional que los hombres; máxime que la evidencia histórica demuestra la tendencia de los partidos políticos a encabezar con hombres las listas de senadurías de representación proporcional" (INE 2017b).

⁶ Sobre esta medida afirmativa, el acuerdo del Instituto Nacional Electoral razonó que "para remediar esta circunstancia de desventaja histórica de las mujeres respecto a la posibilidad de encabezar listas de representación proporcional, esta autoridad electoral considera necesario establecer como regla que por lo menos 2 de las 5 listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional deben encabezarse por personas del mismo género (3 listas encabezadas por mujeres y 2 por hombres o viceversa), como medida para equilibrar el acceso de mujeres y hombres a esos cargos de elección popular" (INE 2017b).

4. Paridad vertical en las fórmulas de mayoría relativa para el Senado.⁷ Una medida afirmativa más, que no estaba expresamente contemplada en la ley, consistió en que la primera y la segunda fórmula que cada partido o coalición presentara para la elección de cada entidad federativa debía ser de un género distinto.⁸

5. Paridad horizontal en las fórmulas de mayoría relativa para el Senado. Asimismo, el INE estableció una medida, sin anclaje expreso en la ley, consistente en que la mitad de las primeras fórmulas para las referidas elecciones debía estar encabezada por mujeres, mientras que la otra mitad debía ser encabezada por hombres.⁹

Esas cinco medidas, de acuerdo con el INE (2017b), buscaban “revertir las circunstancias de desventaja en que se encontraban las mujeres” y fueron establecidas a fin de “aplicar de forma eficaz” el principio constitucional de paridad.¹⁰ Asimismo señaló —aunque no justificó— que se trataba

⁷ Esta y la siguiente medida quedaron reflejadas en el acuerdo vigésimo, que no fue votado en lo particular.

⁸ Una de las razones que ofreció el Consejo General para respaldar esta acción afirmativa fue el hecho de que en las anteriores elecciones los partidos solían “postular a varones en las dos fórmulas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa en las entidades federativas en que la fuerza política respectiva tiene mayores posibilidades de obtener el triunfo en la elección” (INE 2017b).

⁹ Para justificar esta medida, el acuerdo del Consejo General señala que, del comportamiento pasado de los partidos políticos en las elecciones, era posible advertir que “los hombres integran la primera fórmula de la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se registran para cada entidad federativa; lo cual propicia que los hombres accedan a las senadurías de primera minoría, cuando su partido político obtiene el segundo lugar de votación en la entidad de que se trate” (INE 2017b).

¹⁰ Este principio se estableció con la reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las

de “medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas” que tenían como finalidad garantizar que las mujeres lograran acceder a la Cámara de Diputados y al Senado.

Asimismo, en el acuerdo del INE se estableció la siguiente medida en materia de candidaturas indígenas.

6. Acción afirmativa indígena en la elección de diputados de mayoría relativa.¹¹ Finalmente, el INE estableció una medida afirmativa más, consistente en que en los 28 distritos electorales que tenían al menos 40 % de población indígena, los partidos políticos y las coaliciones debían postular al menos 12 fórmulas de personas que se autoadscribieran como indígenas, de las cuales 6 debían estar integradas por mujeres y las otras 6, por hombres.

Esa acción afirmativa tampoco se encontraba contemplada expresamente en la ley, pero el Consejo General del INE argumentó en el plano normativo que, por mandato constitucional, México es una nación pluricultural.¹² Asimismo, señaló que dicha pluriculturalidad debía verse reflejada en la Cámara de Diputados, pues a esta le corresponde “la defensa de los intereses de la ciudadanía” (INE 2017b). Indicó, además, que, de conformidad con los tratados internacionales, en ciertas condiciones las medidas afirmativas para grupos raciales o étnicos no serían consideradas como

reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales” (DOF 2014).

¹¹ El acuerdo vigésimo fue aprobado por siete votos a favor de las consejeras y los consejeros electorales Córdova Vianello (presidente), Favela Herrera, Nacif Hernández, Ravel Cuevas, Ruiz Saldaña, San Martín Ríos y Valles y Zavala Pérez. Votaron en contra los consejeros Andrade González, Baños Martínez, Murayama Rendón y Rivera Velázquez.

¹² El artículo 2, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (CPEUM, artículo 2, párrafo primero, 2019).

medidas de discriminación¹³ y que organismos internacionales habían expresado “su preocupación ante el número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente [por] mujeres [pertenecientes a esos grupos étnicos]” (INE 2017b).¹⁴

En el plano fáctico, el acuerdo aporta datos para mostrar la subrepresentación de las personas indígenas en la Cámara de Diputados. Tomando como base la encuesta intercensal de 2015 (Inegi 2015a),¹⁵ 21.5 % de la población se autoadscribía como indígena. En ese sentido, señaló que en la anterior legislación (2012-2015) tan solo hubo 14 personas indígenas en la Cámara de Diputados (2.8 % del total), de las cuales

¹³ En particular, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron” (CIEFDR, artículo 1, párrafo 4, 1965).

¹⁴ Véase CEDR (2012).

¹⁵ De acuerdo con el “Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población” de la Encuesta Intercensal 2015, la pregunta relacionada con la pertenencia indígena fue la siguiente: “De acuerdo con su cultura, ¿(NOMBRE) se considera indígena?”. Las posibles respuestas fueron: “Sí”, “Sí, en parte”, “No” y “No sabe” (Inegi 2015a, 5). De una población total de 119,530,753 personas, 21.5 % respondieron que sí; 1.6 %, que en parte; 74.7 %, que no; 1.3 %, que no sabe, y 1 % no fue especificado (Inegi 2016). En este sentido, es importante notar que la pregunta sufrió modificaciones en el ejercicio de 2015. Tal como reconoce el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018, 38), en el cuestionario ampliado del censo de 2010, la pregunta fue formulada de una manera distinta (“De acuerdo con la cultura de [NOMBRE], ¿ella [él] se considera indígena”) y era dicotómica (respuesta afirmativa y negativa).

Los efectos de estos cambios de fraseo, al parecer, no han sido menores. Como apunta Willibald Sonnleitner (2020, 7), “la proporción de personas que se autoadscriben como (de culturas) indígenas incrementó de forma exponencial, pasando de 6.1 a 14.9 y a 21.5 por ciento entre 2000, 2010 y 2015”. Y que “los problemas subyacentes a estas metodologías [de las preguntas y sus cambios] se reflejan en la evolución de las estimaciones resultantes que contrastan con la evolución del porcentaje de hablantes de lenguas indígenas” (5-7).

únicamente 4 eran mujeres. Asimismo, enfatizó que en los distritos indígenas cada vez se elige a menos personas de ese grupo poblacional: de 14 personas indígenas electas en dichos distritos en 2006, se pasó a 10 en 2009, luego a 7 en 2012 y finalmente a 6 en 2015.

A fin de revertir esa tendencia, el acuerdo se propuso que los partidos políticos tuviesen la obligación de postular a personas que se autoadscribieran como indígenas en 12 de los 28 distritos electorales federales que tuvieran al menos 40 % de población indígena.¹⁶ Esta acción afirmativa, según el acuerdo del INE, tenía como finalidad

conseguir una representación equilibrada de diferentes colectivos, que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena (INE 2017b).

El acuerdo señaló (INE 2017b) que una “forma idónea” de lograr lo anterior consistía en tomar como base los distritos que previamente el INE había identificado como indígenas, para establecer un “umbral mínimo” de candidaturas indígenas. Y, para determinar dicho umbral, el instituto electoral decidió que 40 % de los 28 distritos resultaba idóneo, pues ese era precisamente el porcentaje que se usó para definir a los distritos con dicha población.¹⁷ Finalmente, apuntó que la medida no era “excesiva”, pues solo se pedía que los partidos postularan candidaturas indígenas en 12

¹⁶ Como apunta el Instituto Nacional Electoral, los 28 distritos indígenas habían sido determinados previamente en el acuerdo INE/CG59/2017, y aprobado en la sesión extraordinaria del 15 de marzo de 2017, por el voto unánime de las consejeras y los consejeros Andrade González, Baños Martínez, Córdova Vianello (presidente), Favela Herrera, Galindo Centeno, Murayama Rendón, Nacif Hernández, Ruiz Saldaña, San Martín Ríos y Valles, Sánchez Gutiérrez y Santiago Castillo.

¹⁷ Dicho de otra manera, se determinó que debían postularse personas indígenas en 12 distritos electorales, pues 40 % de 28 distritos da un total de 11.2.

distritos, que equivalen únicamente a 4 % de los 300 distritos, mientras que la población indígena constituía 21.5 por ciento.

Por último, conviene destacar que el instituto electoral concluyó que el criterio de autoadscripción era suficiente para reconocerles la calidad indígena a las personas que se postularan. En ese sentido, enfatizó que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la conciencia de la identidad es el criterio fundamental para determinar a quiénes se les aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas¹⁸ y que, además, el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes “no tiene ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante” (INE 2017b).¹⁹ Asimismo, apuntó que existen precedentes en los que la Sala Superior señaló que, aunque la calidad indígena de una persona podía ser controvertida, optar por otras alternativas serían inconstitucionales en la medida en que constituirían criterios “discriminatorios” (INE 2017b).²⁰

¹⁸ El artículo 2, párrafo segundo, de la Constitución señala que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron” (CPEUM, artículo 2, párrafo segundo, 2019).

¹⁹ El artículo 1, párrafo 2, de dicho instrumento internacional señala que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Convenio 169, artículo 1, párrafo 2, 1989).

²⁰ En la sentencia correspondiente al juicio ciudadano SUP-JDC-1541/2016, dictada el 4 de mayo de 2016, la Sala Superior razonó lo siguiente: “el hecho de que una persona o grupo de personas se identifique y auto-adscriba con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con

A partir de lo anterior, el INE concluyó que la medida afirmativa en materia de candidaturas indígenas resultaba “necesaria, razonable y justificable” (INE 2017b).

Impugnaciones de la ciudadanía y los partidos políticos

El acuerdo del INE fue controvertido mediante recursos de apelación, presentados por partidos políticos, y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Los agravios que se plantearon fueron por demás variados, pero, a efectos de este trabajo, interesa centrar el análisis en los siguientes planteamientos que revelan problemas argumentativos, metodológicos y empíricos de la sentencia: 1) la violación a los principios constitucionales de autorregulación y autodeterminación de los partidos políticos y 2) la insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena.

Vulneración de los principios de autorregulación y autodeterminación

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) alegó que las medidas adoptadas por el INE habían violado los principios de autodeterminación y

su comunidad y que, por tanto, se deben regir por las normas especiales que las regulan. En este sentido, en ausencia de disposiciones específicas que regulen el modo en que se debe manifestar esa conciencia, será indígena y sujeto de los derechos previstos en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquella persona que se autoadscriba y auto-reconozca como indígena. No obstante lo anterior, la calidad de indígena de alguna persona puede ser controvertida, para lo cual es necesario aportar los elementos de prueba necesarios para determinar que no tiene esa calidad” (SUP-JDC-1541/2016). La sentencia fue aprobada por el voto unánime de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y los magistrados Constancio Carrasco Daza (presidente), Flavio Galván Rivera (ponente) y Pedro Esteban Penagos López. Estuvieron ausentes los magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Manuel González Oropeza.

autorregulación, pues la autoridad electoral interfirió indebidamente en la facultad que tienen los partidos políticos para deliberar y decidir libremente sus candidaturas.

En particular, el PVEM señaló que la determinación sobre el género de las fórmulas para las listas de representación proporcional, así como el de las fórmulas de mayoría para el Senado, formaban parte de su vida interna y que, por tanto, el INE no debía intervenir en dicha esfera. Adicionalmente, mencionó que las normas que regulaban en ese momento su vida interna ya establecían mecanismos para garantizar la postulación paritaria de candidaturas. Finalmente, sostuvo que las medidas adoptadas por el INE no cumplían los exámenes del test de proporcionalidad —idoneidad, necesidad y proporcionalidad—, lo cual constituía una violación a los principios constitucionales de universalidad y proporcionalidad.

Insuficiencia de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas

Diversas personas ciudadanas impugnaron el acuerdo del instituto electoral mediante el argumento de que las acciones afirmativas violaron los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Según su decir, el INE debió establecer, como acción afirmativa, que los partidos políticos postularan candidaturas indígenas en los 28 distritos electorales indígenas. El hecho de que la autoridad administrativa solo haya establecido esa obligación en 12 distritos —esto es, 4 % de los 300 distritos electorales— tiene como consecuencia lo siguiente:

reduce la posibilidad de participación política y representación efectiva en la Cámara de Diputados de dichos grupos, máxime si se toma en cuenta que las personas que se auto adscriben como personas indígenas representan el 21.5 % de la población mexicana (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

Asimismo, alegaron que el INE debía “exigir mayores requisitos para ser postulado como indígenas”, ya que, desde su perspectiva, la autoadscripción no era suficiente, por lo que debía solicitarse que las personas candidatas probaran su vínculo con sus respectivas comunidades mediante la acreditación de requisitos, “como que hayan prestado servicios comunitarios o desempeñados [sic] cargos en su comunidad” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

Respuestas de la Sala Superior del Tribunal

En este apartado se presenta una síntesis, con cierto nivel de detalle, de los argumentos que empleó la Sala Superior para contestar los agravios relacionados con la vulneración de los principios constitucionales de autorregulación y autodeterminación de los partidos políticos, así como con la insuficiencia de las acciones afirmativas implementadas en materia de candidaturas indígenas.

Las medidas no vulneraron los principios de autorregulación y autodeterminación

La Sala Superior declaró infundados los agravios del PVEM relacionados con la violación a los principios de autorregulación y autodeterminación. No se mencionarán todos los detalles, sino solo se enfatizarán algunos aspectos fundamentales acerca de la forma en que la Sala Superior justificó las acciones afirmativas en materia de género y de candidaturas indígenas.

En ese sentido, la Sala señaló que el INE estaba expresamente facultado, de conformidad con la ley, para regular los procesos internos de selección de candidaturas.²¹ Y, más importante aún para los propósitos

²¹ En particular, la ley electoral establecía que “el Consejo General emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de

de este trabajo, indicó que, con las seis acciones afirmativas establecidas, el instituto

busca armonizar los principios de auto determinación de los partidos políticos, de paridad y la acción afirmativa indígena, a efecto de hacerlos converger en nuestro sistema democrático para maximizar la participación política de éstos [sic] grupos vulnerables, lo cual no impide que el partido político, de acuerdo a lo establecido en su normativa interna, seleccione a sus candidatas y candidatos de manera libre, por lo que en modo alguno se vulnera su núcleo esencial, y sí potencializan los principios de igualdad en su vertiente de paridad de género y pluriculturalismo nacional, generando una armonización entre todos los principios y derechos en juego, de ahí que a juicio de esta Sala Superior, resulta conveniente su implementación (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 90-1).

Para llegar a esa conclusión, la Sala Superior razonó que, en efecto, los principios de autorregulación tenían base constitucional en la medida en que el artículo 41, base I, penúltimo párrafo, establece que “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados). No obstante, enfatizó que, de igual manera, los partidos políticos se encuentran constitucionalmente obligados a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas;²²

selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta Ley” (LGIE, artículo 231, párrafo 2, 2014).

²² El artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución establece lo siguiente: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales” (CPEUM, artículo 41, base I, párrafo segundo, 2019).

a “potencializar” la inclusión de las personas indígenas en la integración del Poder Legislativo mediante su postulación como candidaturas, de conformidad con el “principio de configuración pluricultural nacional” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 91),²³ así como a respetar el principio constitucional de igualdad.²⁴

En ese sentido, la Sala Superior razonó que el INE tenía la facultad de establecer acciones afirmativas de acuerdo con “el nuevo modelo de protección y maximización de los derechos humanos” y que las medidas que adoptó dicho organismo no vulneraron los principios constitucionales de autoorganización y autorregulación, ya que solo fueron “modulados” en pos de un “bien mayor”. Asimismo, señaló que el INE justificó de manera correcta las medidas adoptadas, “pues explicó y tomó en consideración los hechos y el contexto en que se ha realizado la postulación de candidaturas” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 92 y 98).

La Sala Superior llegó a la conclusión de que las acciones afirmativas del INE no afectaban “de manera desproporcionada” el principio de

²³ “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (CPEUM, artículo 2, párrafo primero, 2019). En la argumentación de la Sala Superior, del principio contenido en esta disposición constitucional, así como de otras obligaciones convencionales, era posible derivar la exigencia de postular candidaturas indígenas. De acuerdo con la sentencia, “si bien, no existe expresamente una exigencia constitucional referente a la postulación de candidaturas indígenas, lo cierto es que la misma está implícita al reconocerse el carácter pluricultural de la nación mexicana, y derivado de la firma de distintos tratados internacionales que ya han sido referidos en la presente ejecutoria, en donde se exige al Estado Mexicano a remover cualquier obstáculo que impida a las comunidades y pueblos indígenas gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 95).

²⁴ “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (CPEUM, artículo 1, párrafo quinto, 2019).

autodeterminación. Para justificar esa afirmación, la Sala realizó un test de proporcionalidad con la siguiente estructura:

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

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

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

Proporcionalidad en sentido estricto. La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales, debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 105-6).²⁵

Antes de aplicar esos cuatro pasos, la Sala señaló que el test es “un instrumento idóneo para verificar la incidencia de normas generales en derechos fundamentales”, pero que, en el caso de las seis medidas afirmativas del INE, “no estamos frente a la vulneración de este tipo de derechos, en tanto que los partidos políticos no son titulares de los mismos”. Aun así, afirmó que el test resultaba “metodológicamente adecuado para someter a escrutinio la incidencia que, a juicio de los partidos actores [sic], tienen los lineamientos combatidos” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 104).

Ahora bien, respecto del primer paso del test, la Sala señaló que las medidas “sí persiguen el cumplimiento de un fin constitucionalmente reconocido”. Específicamente, apuntó que las medidas afirmativas buscaban realizar “los principios de paridad de género consagrado en el artículo

²⁵ La sentencia de la Sala Superior cita y retoma casi en su literalidad la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41 constitucional y el diverso de composición pluricultural que alberga el precepto 2° de la propia Carta Magna” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 108).

Sobre el segundo paso, estableció que las disposiciones sí eran idóneas, pues las seis acciones afirmativas “constituyen medidas adecuadas para lograr los fines constitucionales respectivos” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 108). Para respaldar esta afirmación, señaló que con la implementación de esas medidas,

se garantiza que, materialmente, las mujeres participarán en igualdad de condiciones con los hombres, asegurándoles que al encabezar las listas y fórmulas en los términos antes mencionados, tendrán mayores posibilidades de resultar electas; y qué, por otra parte, la postulación en los términos mencionados de los ciudadanos que se autoadscriban como indígenas, tiende a que accedan al Congreso de la Unión personas que pertenecen a tales pueblos indígenas, con lo que se fortalece la irradiación del principio de composición pluricultural, pues de llegar a ser electos, éstos representarán a sus comunidades (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 109).

De acuerdo con la Sala, las acciones afirmativas en materia de género y de candidaturas indígenas también cumplieron con el principio de necesidad, ya que

las medidas impuestas por el INE a los partidos políticos, no son las más gravosas con los principios intervenidos, puesto que no vacían de contenido la facultad de aquéllos de configurar sus listas y fórmulas y postular a sus candidatos de acuerdo con sus estatutos, sino que por el contrario, las reglas da [sic] amplios márgenes para que los institutos políticos decidan, por ejemplo, en cuáles dos de las cinco listas por circunscripción electoral para la elección de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, quienes encabezan sean fórmulas de mujeres; o decidir en cuáles de los 12 distritos electorales de los 28 con población indígena, postularán fórmulas integradas por personas que se autoadscriban con tal calidad (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 109).

Por último, la Sala Superior concluyó que las medidas adoptadas por el INE también cumplían con el subprincipio de necesidad en sentido estricto, ya que

las modalizaciones impuestas por el INE, sí guardan una relación adecuada con el significado de los principios de autodeterminación y auto organización intervenidos, puesto que su imposición salvaguarda que en todo momento, por una parte, las mujeres participen en igualdad de oportunidades con los hombres en las contiendas electorales, aumentando fácticamente la posibilidad de que puedan resultar electas al encabezar determinadas listas y fórmulas; y, por otra, que sean postuladas personas pertenecientes a las comunidades indígenas, quienes al resultar electos, su representación concretizará efectivamente el principio de composición pluricultural del Estado mexicano (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 110).

Finalmente, aunque el PVEM —según la síntesis de agravios que se presenta en la sentencia— no planteó una violación a los principios de igualdad y no discriminación, la Sala Superior realizó un estudio sobre la compatibilidad de las acciones afirmativas adoptadas por el INE y dichos principios. En este aspecto, la Sala Superior señaló que, aunque las medidas afirmativas establecen

una diferenciación entre los candidatos **dependiendo** de su género y auto adscripción indígenas [lo cierto es que se trata de distinciones] constitucionalmente exigidas [toda vez que] su finalidad es proteger a personas o grupos que cuentan con una historia de desventaja [por lo que] dichas medidas pueden clasificarse como de pro-igualdad y difícilmente podrían ser instrumentalizadas sin recurrir al uso de criterios de identificación de los colectivos tradicionalmente discriminados (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 100-1).

De esta forma, la Sala Superior concluyó que no existía una violación al principio de igualdad, debido a que las medidas perseguían finalidades constitucionalmente válidas. Como se indica en la sentencia:

Esta Sala Superior juzga que la autoridad administrativa nacional persigue fines constitucionalmente válidos y exigidos y la justificación para la introducción de dichas medidas en concreto se encuentra en la discriminación estructural que en materia política electoral ha sufrido las mujeres y las comunidades indígenas (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 101).

Las medidas en materia de candidaturas indígenas fueron insuficientes

La Sala Superior estimó parcialmente fundados los agravios relacionados con la insuficiencia de las acciones afirmativas adoptadas por el INE en materia indígena. Por una parte, la Sala concluyó que la medida consistente en la obligación de postular como mínimo 12 candidaturas indígenas en los 28 municipios con al menos 40 % de población indígena debía ser reemplazada por otra: la postulación exclusiva de personas indígenas en los 13 distritos electorales que tenían al menos 60 % de población indígena. Por otra parte, estableció que, para reconocer la calidad indígena de una persona, el criterio de autoadscripción era insuficiente, por lo que era necesario que las personas postuladas en esos distritos acreditaran una “autoadscripción calificada que pueda ser demostrada con medios de prueba” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 206).

En cuanto a la insuficiencia de la postulación de candidaturas en 12 distritos electorales, la Sala Superior razonó lo siguiente. Primero, reconoció que la acción afirmativa implementada por el INE “es idónea para alcanzar la finalidad legítima de garantizar una mínima representación indígena en la Cámara de Diputados”, sin embargo, lo cierto es que “ésta no resulta efectiva para ello”. Por lo anterior, la Sala estimó que la acción afirmativa debía “optimizarse a efecto de cumplir plenamente dicha finalidad y acelerar la participación política de las personas indígenas” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 200).

Para la Sala resultaba problemático que en esos distritos pudieran ser postulados tanto candidatos indígenas como candidatos no pertenecientes a ese grupo. Así se indicó en la sentencia:

Debido a que la medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades; consecuentemente, de reiterarse esta situación en los 28 distritos seleccionados por la autoridad, la medida perdería su efectividad y sus efectos serían limitados (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 200).

El remedio, de acuerdo con la resolución de la Sala, consistía en “ajustar” la medida alternativa, de tal forma que

los partidos políticos postulen únicamente candidatos indígenas en 13 distritos, a fin de garantizar que, efectivamente, los representantes que resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 200).

Asimismo, agregó que

la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en 13 distritos y no en los 28, reside en un parámetro objetivo, consistente en la concentración de la población indígena que en los mismos reside. Efectivamente, aun cuando los 28 distritos son identificados por la responsable como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter, en 3 más, un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y no; y en otros 2, la población indígena es menor al 60 % referido, de ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13 (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 201).

Finalmente, la Sala razonó que esa acción era “congruente con el sentido” de uno de los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia indígena, que señalaba que

para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 201).²⁶

Ahora bien, el argumento que empleó la Sala Superior para justificar el establecimiento de la autoadscripción calificada como criterio para reconocer la calidad indígena de las personas postuladas fue el siguiente. Primero, señaló que la efectividad de la acción afirmativa

también debe pasar por el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima, entendiendo por ésta, que sujetos no indígenas se quieran situar en esa condición [pues, de lo contrario,] se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 207).

Echando mano de la tesis aislada 1a. CCXII/2009 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),²⁷ la Sala Superior señaló que

²⁶ Véase el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001. Se trata, como puede verse, de un tipo de acción afirmativa (Báez 2010, 47) o de una *gerrymandering* afirmativa (Sonnleitner 2020, 36).

²⁷ Dicha tesis señala, en lo que interesa, lo siguiente: “la Constitución —siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo— no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que ‘la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas’. Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional,

ante la ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en cómo debe manifestarse [la] conciencia [de la identidad indígena], la condición de autoadscripción tiene que descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de ese colectivo (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 207-8).

Asimismo, la sentencia reconoció que, aunque la Sala Superior anteriormente había

sostenido el criterio de que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades [lo cierto es que, en este caso,] tal estándar, por sí sólo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad; por lo cual, a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar **una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos**, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigida, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 208).

aquella persona que se autoadscriba y autorreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas. La apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados" (tesis 1a. CCXII/2009).

La Sala Superior estableció, por tanto, que, al momento de registrar las candidaturas indígenas, los partidos políticos “acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 209).

Consecuencias de la falta de una metodología de adjudicación adecuada

En este apartado se analiza un primer conjunto de cuestiones relacionadas con un problema común en la sentencia: la falta de un uso adecuado de las metodologías de adjudicación. La síntesis de los argumentos que se desarrollaron servirá de base para mostrar que la Sala Superior resolvió de manera deficiente tanto las posibles colisiones entre principios constitucionales como las posibles violaciones a los principios de igualdad y no discriminación. Esta deficiencia, como se verá, tuvo consecuencias que debieron ser consideradas con mayor detenimiento, pues al final la Sala estableció directamente una medida afirmativa que, si bien fue idónea para incrementar la presencia de personas legisladoras indígenas, también generó una severa afectación a los derechos de participación política de la ciudadanía. Dada la importancia de esos derechos, la solidez y la claridad argumentativas tienen un papel particularmente crucial para respaldar la legitimidad democrática de la resolución, así como para establecer criterios jurisprudenciales y ejemplificar cómo deben aplicarse las metodologías de adjudicación, de forma que puedan servir de guía tanto para tribunales inferiores como para la propia Sala Superior en el futuro.

Un estándar laxo y deficiente para analizar interferencias en principios

El primer —y quizá más evidente— problema está relacionado con la aplicación del test de proporcionalidad. Como se ha apuntado en apartados

precedentes, el test es un método que sirve para resolver colisiones entre derechos fundamentales, principios constitucionales y, en general, normas que tengan una estructura de principios. En la sentencia, la Sala Superior pretendió emplearlo para resolver la colisión entre el principio de autodeterminación de los partidos políticos, por un lado, y los principios de paridad de género y de composición pluricultural, por el otro. Además, dijo que aplicaría una versión relativamente estándar del test de proporcionalidad, pero en realidad hizo algo muy distinto.

En su versión alemana o alexiana, el test de proporcionalidad permite validar una medida que incida en un derecho fundamental o en un principio constitucional siempre y cuando se muestre lo siguiente:

- 1) Persigue un objetivo legítimo.
- 2) Es idónea o efectiva para alcanzar ese objetivo.
- 3) No existe una medida alternativa que sea menos restrictiva en términos del derecho o principio, pero que al mismo tiempo sea igual o más idónea para alcanzar el objetivo legítimo.
- 4) Genera mayores beneficios, en términos del objetivo legítimo, que costos, en términos del derecho afectado.²⁸

Esa es, en términos generales, la versión del test de proporcionalidad de la tesis de la SCJN que la Sala Superior citó en su sentencia.

El análisis que realizó la Sala Superior, sin embargo, no siguió esos parámetros. En el examen de necesidad, la sentencia no estudió si existían otras menos restrictivas del principio de autodeterminación de los partidos políticos, pero que fueran igual de efectivas para alcanzar los dos objetivos que perseguían las acciones afirmativas, esto es, la paridad de género y la composición pluricultural de la nación. Lo que hizo la Sala Superior fue

²⁸ Para un análisis más extenso sobre los elementos del test de proporcionalidad y sus relaciones, véase Martín (2021).

sustituir el examen de necesidad por otro distinto, en el que solo se preguntó si las medidas bajo análisis eran las “más gravosas” en términos del principio de autodeterminación. Se trata, como puede verse, de un estándar extremadamente laxo: basta con que la medida en estudio no sea la más restrictiva para superar el examen que la Sala Superior de manera incorrecta identifica como “necesidad”.

El análisis de proporcionalidad en sentido estricto también es deficiente. Como se ha dicho, esta etapa del test no es otra cosa que una ponderación entre los beneficios y los costos que generan las medidas. Pero el análisis de la sentencia hace a un lado los costos y se concentra solo en los beneficios. Así, la Sala Superior asegura que las acciones afirmativas empleadas por el INE permiten que las mujeres participen en igualdad de oportunidades que los hombres, que aumentan la posibilidad de que las mujeres sean electas, así como que personas indígenas sean postuladas y ocupen cargos legislativos. No hay, en este paso del test, ni un solo argumento relacionado con el nivel, el grado o el peso de las afectaciones que genera la medida al principio de autodeterminación. Y se está, de nuevo, frente a un estándar particularmente laxo y contrario a la lógica de la ponderación: si se prescinde del análisis de los costos o afectaciones, entonces basta con que la medida genere cualquier beneficio para que se pase esta etapa del test.

Lo que se tiene, en suma, es una muy deficiente aplicación del test de proporcionalidad. En este apartado, la Sala Superior redefinió los elementos del test y generó un estándar demasiado laxo. Si se toma en serio la argumentación de la Sala, entonces cualquier medida que afecte un derecho fundamental o principio constitucional será válida si se demuestra simplemente que tiene algún beneficio y si existe al menos una medida que sea más restrictiva. Esta laxitud es seria, pues lo que debe justificarse es nada más y nada menos que la restricción de un derecho fundamental.

El silencio sobre la violación de los principios de igualdad y no discriminación

Ahora bien, el segundo conjunto de problemas metodológicos de la sentencia está relacionado con la forma en que la Sala Superior ignoró las posibles afectaciones a los principios de igualdad y no discriminación. Desde hace ya varios años, los criterios aislados y obligatorios de la Suprema Corte han establecido que cuando una ley o medida contiene una distinción basada en una categoría sospechosa (como el origen étnico o el género), los tribunales deben realizar un test de escrutinio estricto de la medida, ya que este tipo de disposiciones gozan de una presunción de inconstitucionalidad y, por tanto, requieren de una justificación robusta que permita vencer dicha presunción.²⁹

¿Qué implica el escrutinio estricto? Aunque existen diferentes variantes de este test o juicio, lo cierto es que la jurisprudencia de la SCJN suele coincidir en que una distinción será justificada siempre y cuando:

- 1) Persiga o cumpla con una finalidad “imperiosa” o “constitucionalmente importante”, es decir, que no basta que la finalidad sea admisible.
- 2) Esté “estrechamente vinculada” con dicha finalidad, esto es, que debe estar “directamente encaminada” o “totalmente encaminada a la consecución de la finalidad” y no solo “potencialmente conectada”.
- 3) Sea la “menos restrictiva” para conseguir la finalidad (tesis 1a. CI/2013 [10a.], 958).³⁰

²⁹ Véase, por ejemplo, la tesis 1a. XCIX/2013 (10a.), que posteriormente fue integrada en la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.). Una posición similar se sostiene en la tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.), en la cual la Primera Sala sostiene que “el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso que se tenga que resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución” (tesis 1a. CCCXII/2013 [10a.]).

³⁰ Este criterio fue integrado posteriormente en la jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.). Asimismo, véase la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), que contiene una descripción prácticamente

Asimismo, los criterios de la Suprema Corte también han señalado, como parte del requisito de conexión directa, que la distinción no sea sobre- ni subinclusiva,³¹ e incluso algunos más recientes señalan que, además de los tres pasos, el escrutinio estricto demanda un análisis de proporcionalidad (o ponderación) en un cuarto paso.³²

Si bien algunas tesis y sentencias ponen en duda la aplicabilidad del test de escrutinio estricto cuando las medidas utilizan categorías sospechosas con el fin de “luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos” (tesis aislada 1a. CIV/2010, 183)³³ o cuando

idéntica del test de escrutinio estricto aplicable a distinciones basadas en categorías sospechosas. Véanse, además, las tesis 1a. XLII/2018 (10a.) y 1a. XLI/2018 (10a.), en la que el test de escrutinio estricto es aplicado a medidas que afectan el derecho a la libre expresión y privilegian puntos de vista; así como la tesis 1a. XLV/2018 (10a.), en la que el escrutinio estricto se emplea para restricciones a la libertad de expresión cuando se trata de discurso político.

³¹ Véanse, por ejemplo, la tesis 1a. CII/2013 (10a.), la jurisprudencia 1a./J. 85/2015 (10a.) y la tesis 1a. CCIII/2016 (10a.). En todos estos criterios, el análisis de sobre- o subinclusión de la medida se realiza en el segundo paso del test de escrutinio estricto, esto es, en el examen de conexión directa. En sentido contrario, véase la tesis 1a. CDXXIV/2014 (10a.), en la cual el análisis de sobreinclusión (o suprainclusión) se estima parte del análisis de necesidad de un test de proporcionalidad.

³² Véase la tesis 1a. X/2022 (10a.), en la que el test de escrutinio estricto se ha articulado de la siguiente forma: “cuando una medida legislativa distinga en perjuicio de una categoría sospechosa, el Juez debe evaluar la medida legislativa mediante la aplicación de un escrutinio estricto que requiere comprobar que su finalidad sea imperiosa –no sólo legítima–, que sea necesaria y no exista una medida alternativa igualmente eficaz pero menos gravosa, además de ser proporcional en sentido estricto” (tesis 1a. X/2022 [10a.]).

³³ Por ejemplo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente: “el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar –pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros–. Sería erróneo que el juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha” (tesis aislada 1a. CIV/2010, 183).

se establecen medidas positivas,³⁴ eso no se traduce en una ausencia de escrutinio constitucional. Los criterios de la Corte han sido, en este sentido, variados. En algunos casos, por ejemplo, ha dicho que las acciones afirmativas o de igualación positiva —como las cuotas— deben cumplir con los criterios de proporcionalidad.³⁵ En otros casos más, no obstante, ha señalado que las medidas proigualdad deben ser analizadas bajo un parámetro de razonabilidad, que consiste en verificar si la medida “trastoca —o no— bienes o valores constitucionalmente protegidos” (acción de inconstitucionalidad 2/2010, 83).³⁶ En todo caso, lo que parecen tener

³⁴ Véase, por ejemplo, la tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.). En ella se sostiene que en ciertos casos, cuando “determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren”, los operadores no deben hacer una lectura “neutra” de los supuestos que implicarían la presencia de una categoría sospechosa. En estos casos, de acuerdo con la tesis, “la interpretación directa del artículo 1o. constitucional, en torno al principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio pro persona, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado” (tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 [10a.], 720).

³⁵ En la tesis aislada 1a. XLIII/2014 (10a.), la Primera Sala sostuvo que medidas como las “acciones positivas o de igualación positiva” dan “formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos”, el cual “deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad” (tesis aislada 1a. XLIII/2014 [10a.], 644).

³⁶ Este criterio de razonabilidad, además, parece que se ha aplicado a casos por demás diferentes. En un primer momento, se utilizó para analizar medidas que no constituían una diferencia de trato basado en una categoría sospechosa, sino en una igualación de derechos respecto de grupos que previamente habían sido legalmente excluidos de ciertos derechos o beneficios. Este sería el caso, por ejemplo, del análisis que realizó el pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de institucionalidad 2/2010, mediante la cual se examinó la medida consistente en “la equiparación u homologación de las relaciones entre personas del mismo sexo y las heterosexuales y así proteger unas y otras jurídicamente, a través de la institución civil del matrimonio” (acción de institucionalidad 2/2010).

Ahora bien, lo cierto es que ese estándar ha sido aplicado posteriormente por la Corte para el análisis de acciones afirmativas en materia de género. Véase, por ejemplo, la

en común ambos estándares es que suponen la realización de una ponderación simple, pues tanto la proporcionalidad como esta versión del test de razonabilidad implican una comparación de los beneficios que genera la medida (en términos del fin que se persigue) y de los costos (en términos de los posibles bienes o derechos afectados).

Pues bien, al establecer una acción afirmativa en materia indígena diferente a la instituida por el INE, la Sala Superior no ofreció ninguna justificación a partir de los estándares que se han señalado; no realizó un análisis de escrutinio estricto, que hubiese implicado estudiar si la obligación de postular de manera exclusiva candidaturas indígenas en 13 distritos perseguía una finalidad imperiosa, si estaba estrechamente vinculada con dicha finalidad, si existían alternativas menos restrictivas o si la medida era sobre- o subinclusiva, y tampoco aplicó un test de proporcionalidad ordinario —con sus subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto— para evaluar la nueva medida. No realizó siquiera una ponderación simple ni analizó la medida bajo un parámetro de razonabilidad para determinar, así, si existía una afectación desmedida a algún derecho o principio constitucional.

La Sala Superior estableció la nueva acción afirmativa sin proveer una justificación adecuada. Primero, afirmó, de manera evidentemente

sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, en la cual el pleno concluyó que “la medida impugnada, contenida en el artículo 19, numeral 2, inciso g), del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, es razonable, pues cumple con una finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a los derechos del género masculino” (acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017). Y véase, también, la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en la cual la Corte estimó “que las medidas impugnadas contenidas en los artículos 24, fracción II y 40, fracción IV, segundo párrafo, [del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas] son razonables pues cumplen con una finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implican una transgresión desmedida a los derechos del género masculino” (acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014).

contradictoria, que aunque la medida original del INE era “idónea”, lo cierto es que no era “efectiva”. Luego, dijo que la acción afirmativa debía “optimizarse” para “acelerar” la participación de las personas indígenas y que por ende debía proscribirse “la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 200). Y así, con una argumentación que prescindió de toda consideración acerca de las afectaciones de la medida, la Sala Superior dictó una nueva acción afirmativa en materia de candidaturas indígenas.

El problema con la decisión que estableció una nueva acción afirmativa es claro: la Sala Superior, sin una argumentación sólida que la sustentara, prácticamente canceló el derecho a ser votadas de todas las personas no indígenas que residen en 13 distritos electorales, para quienes no quedó más que la improbable y complicada vía de postularse por medio de las candidaturas independientes para la Cámara de Diputados. Con la loable intención de reducir la desventaja que, *de facto*, tienen las personas indígenas, la Sala Superior generó una exclusión *de iure* del sistema de candidaturas partidistas para todas las personas no indígenas en esos distritos sin hacerse cargo de la consecuencia. Al prescindir de todo tipo de estándar de revisión, la Sala Superior pudo establecer esta nueva acción afirmativa sin brindar la menor consideración constitucional a la afectación de los derechos de las personas no indígenas.

Paradoja de la autoadscripción calificada

Como se ha expuesto, la sentencia aquí analizada introdujo dos cambios muy importantes respecto a las cuotas para personas indígenas, los cuales, de acuerdo con quienes suscriben, deben ser analizados a detalle. En particular, en esta sección se argumentará que los posibles efectos no deseados de esos cambios debieron ser sopesados con mayor detenimiento por la Sala Superior. Para ello, se referirán estudios empíricos que dan cuenta de los posibles efectos discriminatorios del establecimiento de

criterios que requieren más que la mera autoadscripción. Se argumentará que este análisis no solo hubiera robustecido la sentencia, sino que también hubiera iluminado las complejidades vinculadas a criterios de autoadscripción calificada en otros casos, como el de la identidad de género que se presentaría un año después.³⁷ Así, el estudio de autoadscripción calificada propuesta en esta decisión se presenta como una instancia que dejaría ver la deseabilidad de integrar en las sentencias de la Sala Superior un análisis que sopesa los posibles efectos de las alternativas, teniendo la mira puesta no solo en el caso particular, sino también en generar criterios generalizables. Procédase, entonces.

Tal como se ha referido, respecto a las acciones afirmativas para personas indígenas, la Sala Superior consideró que, si bien la medida adoptada por el Consejo General del INE constituía una acción compensatoria idónea para revertir la desigualdad histórica que enfrentan las comunidades indígenas y para que alcanzaran una mínima representación en la Cámara de Diputados, esta no resultaba óptima, ya que permitía la participación de personas no indígenas y, por tanto, hacía posible un escenario en el que quienes ganaran las elecciones no pertenecieran a esas comunidades. Por ello, la Sala Superior decidió ajustar la medida, estableciendo que los partidos políticos solo podrían postular personas indígenas en los 13 distritos en los que se actualizaba el supuesto fáctico de una población predominantemente indígena, esto es, en la que al menos 60 % de las personas se *autoidentificaban* como indígenas.

Ahora bien, los efectos de esa importante y, por sí misma, loable medida tienen que ser analizados en combinación con otro cambio relevante

³⁷ Véase la sentencia SUP-JRC-196/2001 y acumulados SUP-JDC-314/2018, SUP-JDC-337/2018, SUP-JDC-338/2018, SUP-JDC-339/2018, SUP-JDC-371/2018, SUP-JDC-372/2018 SUP-JDC-373/2018, SUP-JDC-374/2018, SUP-JDC-375/2018, SUP-JDC-387/2018, SUP-JRC-125/2018, SUP-JRC-126/2018, SUP-JRC-140/2018, SUP-JRC-148/2018 y SUP-JRC-149/2018. Para un muy interesante análisis de los peligros de la autoadscripción calificada en ese contexto, véase el trabajo de Ibarra (2021).

que introdujo la Sala Superior: el abandono de la autoadscripción como criterio para la determinación de quién puede considerarse indígena y la introducción de la autoadscripción calificada. Es importante enfatizar que la evaluación de los efectos de las decisiones de los tribunales debe realizarse no solo tomando en cuenta cada una de las medidas adoptadas de forma aislada, sino también evaluando cómo estas pueden interactuar en el marco normativo que las sentencias construyen. Véanse, primero, las razones que la Sala Superior presentó para introducir el requisito de autoadscripción calificada, para, después, poder evaluar los posibles efectos no deseados del marco normativo que se puso en pie.

Como se ha dicho, la Sala Superior consideró fundado el argumento que defendía que la autoadscripción constituye un criterio *insuficiente* para identificar a una persona como indígena, debido a que hace posible la postulación de personas que no tienen dicha identidad. Es decir, reconoció —correctamente, desde el punto de vista de quienes suscriben— que el criterio de autoadscripción hacía posible la suplantación de identidad por personas no indígenas, lo cual permitía que se postularan como indígenas para “obtener una ventaja indebida al reclamar para sí derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, constitucional y convencionalmente, sólo corresponden a dichas comunidades” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 207). Así, la Sala Superior estableció una importante distinción entre los criterios para la identificación de personas indígenas en general y el criterio para actualizar el derecho a la representación de esas comunidades. En particular, estimó que, si bien la autoadscripción es suficiente para reconocer a alguien como indígena, tratándose de “la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas [este criterio] no es suficiente” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 208). En suma, en palabras de la sentencia,

a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar **una autoadscripción calificada, en tanto**

se encuentre basada en elementos objetivos (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 208).

Por supuesto, las preguntas que surgen inmediatamente son las siguientes: ¿cómo garantizar que la autoadscripción calificada parta de elementos objetivos?, y ¿cuáles serían dichos elementos que los partidos políticos deberán acreditar al momento del registro de candidaturas en los 13 distritos con una población predominantemente indígena? En la sentencia aquí analizada, la Sala Superior no ofrece una respuesta delimitada a esas preguntas. La resolución establece, “de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa”, acreditaciones que certifiquen que la persona en cuestión cumple con:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado
- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 210-11).

En este punto vale la pena subrayar la importancia de qué acreditaciones se requieren para la certificación de que una persona es indígena. Recuérdesse que la Sala Superior determinó, en esta misma sentencia, que en los 13 distritos antes mencionados únicamente podrán nominarse personas indígenas. Dicho de otra forma, es fundamental que las acreditaciones no sean arbitrarias, puesto que condicionan *de facto* el ejercicio del derecho a ser votado, establecido en la Constitución (artículo 35), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25). Aun cuando la Sala

Superior (SUP-RAP-726/2017 y acumulados) no desarrolla esa importante implicación de su sentencia, implícitamente sí reconoce su relevancia al enfatizar que la certificación se realizará a partir de una **“autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos”** (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 208). Por lo tanto, la decisión de la Sala de enunciar “de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 210) los criterios para la certificación de la identidad indígena de las candidatas y los candidatos abre la puerta a la discrecionalidad y, eventualmente, a la arbitrariedad en el conferimiento de acreditaciones que constituyen, *de facto*, condicionantes para el ejercicio del derecho a ser votadas de las personas indígenas en los 13 distritos antes mencionados.

Ahora bien, es fundamental hacer notar que, por principio, todas las acreditaciones que certifican la pertenencia a cierto grupo, distintas a la autoadscripción, son conferidas por terceras partes, esto es, por individuos o colectividades distintos a las personas que son objeto de dicha certificación. Por ello, a falta de criterios claros, delimitados y, en caso de ser posible, objetivos, la certificación queda al arbitrio de la entidad emisora. En particular, en las ejemplificaciones brindadas por la Sala Superior, como se verá con detalle más adelante, las autoridades de las comunidades indígenas tienen un papel decisivo para la emisión de dicha acreditación.

A fin de tener más elementos que permitan identificar los posibles efectos no deseados del marco normativo creado por la interacción de las dos medidas que se analizan, permítanse introducir dos instancias empíricas que iluminan las dinámicas sociales, culturales y económicas en las que la autoadscripción calificada podría derivar en la limitación arbitraria del derecho a ser votadas de las personas indígenas.

Se toman los primeros dos ejemplos que la Sala Superior presenta como acreditaciones válidas para certificar a una persona como indígena:

haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que

pretenda ser postulado [y] participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 210).

La pregunta clave, por supuesto, es la siguiente: ¿se puede considerar que estas dos acreditaciones están basadas en criterios objetivos que permitan la justa distinción entre personas indígenas y personas no indígenas en todas las comunidades a las que se aplica o aplicará dicho criterio? O, dicho de otra forma, ¿es posible garantizar que estas dos acreditaciones no excluyen de forma arbitraria a personas de las comunidades y que, con ello, se niega *de facto* su derecho a ser votadas?

A continuación, se argumentará que los ejemplos de acreditaciones presentados por la Sala Superior no garantizan la no exclusión arbitraria de personas indígenas de la certificación requerida para poder ser votadas. Para ello, con base en estudios empíricos sobre el acceso de mujeres casadas a cargos tradicionales y asambleas de comunidades indígenas, se mostrará que es posible un escenario en el que el requisito de autoadscripción calificada limite el ejercicio de un derecho.

Antes de abordar estas preguntas se considera importante hacer notar que, como establecen varios estudios especializados, la participación de las mujeres en los cargos tradicionales y en las asambleas varía de forma muy significativa en las comunidades indígenas de México: hay comunidades en donde solo las mujeres solteras pueden participar en asambleas y obtener cargos tradicionales; casos en que las mujeres casadas tienen acceso tanto a puestos como a las reuniones comunitarias, y casos intermedios en los que solo gozan de una de estas prerrogativas (Worthen 2015, 61; Hernández-Díaz 2014; Velásquez 2004).

Para fines del argumento que aquí se expone, basta con hacer notar que existen comunidades en donde las mujeres casadas no tienen acceso ni a los puestos tradicionales ni a las reuniones comunitarias, a pesar de ser integrantes de estas. Aquí, el testimonio de Alejandra Mentado Basilio,

una joven indígena que fue candidata no electa a presidenta municipal en Guerrero, es instructivo:

En la mayoría de los casos, no tenemos oportunidades para obtener un cargo público como autoridad ni por voluntad ni por derecho. Existen excepciones con las compañeras que son madres solteras o viudas, a las que la comunidad asigna cargos religiosos de la mayordomía como una forma de castigarlas. A ellas les compete hacer aseos de la iglesia, llevar los santos a la procesión, regar flores; las obligan a recibir dinero de la iglesia para que el año siguiente entreguen el doble de la cantidad que hayan recibido, y dan de comer en las fiestas patronales. Estas compañeras se encuentran desprotegidas y violentadas por completo (Figueroa y Mentado 2019, 174).

Como establece el testimonio, existen comunidades en donde las mujeres casadas son excluidas de los cargos tradicionales e incluso en donde el acceso a estos se restringe a madres solteras y viudas como castigo.

La exclusión de las mujeres casadas ha sido identificada como una de las formas de discriminación que sufren a menudo en las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, en su estudio sobre las diversas formas de discriminación hacia las mujeres en comunidades indígenas oaxaqueñas, Verónica Vázquez García identifica la discriminación por estado civil como una forma de marginación que impide a las mujeres con pareja acceder a puestos tradicionales y participar plenamente en la vida comunitaria. Esta forma de discriminación —dice— se finca en la arraigada idea de que al casarse los esposos se vuelven los “jefes del hogar” y, por tanto, deben ser quienes representen a sus familias frente a la comunidad (Vázquez 2011, 192; Vázquez citada en Worthen 2015, 62).

¿Qué dicen estos estudios empíricos acerca de los posibles efectos no deseados del marco normativo conformado por las dos medidas de la Sala Superior discutidas en este inciso? Si, como se ha visto, existe un número no desdeñable de comunidades en donde las mujeres son víctimas de discriminación por estado civil, que niega a las mujeres con pareja el acceso

a puestos tradicionales o la participación en las asambleas comunitarias, entonces, la inclusión de autoadscripción calificada que requiera certificaciones con base en la participación en dichos puestos y reuniones no solo no proveería una acreditación con fundamentos objetivos, sino que, de manera preocupante, reproduciría y, de hecho, institucionalizaría la discriminación hacia un subconjunto de las personas indígenas particularmente vulnerables al negarles *de facto* el ejercicio del derecho a ser votadas en las elecciones federales para diputaciones.

Vale la pena anotar que la Sala Superior ha conocido en múltiples ocasiones de casos en que mujeres indígenas han interpuesto demandas por exclusión en los sistemas normativos internos, los cuales dan cuenta de la segregación que sufren de estos puestos en algunas comunidades. Esos casos podrían haber sido útiles insumos para evaluar la idoneidad de las acreditaciones propuestas.³⁸

Considérese un segundo caso para iluminar las complejidades que la implementación del criterio de autoadscripción calificada puede acarrear. En un interesante estudio sobre las políticas de reconocimiento de las comunidades indígenas en Oaxaca, Jorge Hernández-Díaz advierte del peligro de las políticas esencialistas de reconocimiento, particularmente de sus posibles efectos discriminatorios (Hernández-Díaz 2015).

En ese matizado estudio, Hernández-Díaz analiza los efectos de las dinámicas sociales y demográficas de las comunidades indígenas aledañas a la ciudad de Oaxaca. En esas poblaciones indígenas, que eligen a sus autoridades con base en el sistema normativo interno, el investigador ha observado la sistemática exclusión de un importante número de habitantes del municipio, a quienes no se les reconoce como integrantes de la comunidad originaria. Aquí es importante hacer notar que estas personas son, en muchas ocasiones, indígenas que han migrado de otras

³⁸ Para un detallado análisis de varias de estas sentencias, véase Worthen (2015).

comunidades por las oportunidades económicas que conlleva vivir cerca de la ciudad y, de acuerdo con el estudio, a veces constituyen la mayoría de la población del municipio en cuestión.

Es importante notar la exclusión de esas personas de las asambleas y de los puestos tradicionales, la cual se ha justificado por la falta de acreditación de nombramientos comunitarios y religiosos conferidos por la misma asamblea comunitaria. Según narran las vecinas y los vecinos “no originarios”, ese criterio esencialista conlleva importantes consecuencias, ya que implica no solo su exclusión de la asamblea y de los puestos tradicionales, sino también la exclusión del acceso a derechos y servicios por parte de la autoridad local. Estas personas señalan como fuente de esta doble exclusión “la evidente presencia de un grupo caciquil municipal sustentado en el poder político de familias dominantes” (Mijangos 2008, 60; Mijangos citado en Hernández-Díaz 2015, 134).

La ciudadanía es, en este caso, posición y privilegio. En esta ciudadanía comunitaria, los hombres son formados como ciudadanos en las virtudes que privilegian y priorizan la manutención del ente colectivo [...] Pero, al mismo tiempo que la ciudadanía comunitaria significa privilegio, también implica exclusión política [...] las políticas del reconocimiento dan lugar a otorgar privilegios legales para un sector de la población. Estos privilegios se convierten también en nuevas formas de exclusión, que teóricamente se pretendían eliminar (Hernández-Díaz 2015, 140-1).

Esta instancia ilumina otros posibles efectos no deseados de la autoadscripción calificada, porque las acreditaciones requeridas por las autoridades de esas comunidades para poder participar en la asamblea y en los puestos tradicionales son las mismas que las presentes en dos de los ejemplos señalados por la Sala Superior. Por esta razón, dicha instancia muestra la vulnerabilidad de las acreditaciones frente al ejercicio de autoridades caciquiles que por una u otra razón deseen excluir de las comunidades a habitantes indígenas.

Más aún, el criterio para identificar en qué distritos las candidaturas deben necesariamente ser indígenas consiste en que al menos 60 % de las y los habitantes se autoadscriba como indígena, por ello, es posible que la mayoría de una comunidad se autoadscriba como indígena, pero no pueda acceder a las acreditaciones controladas por un pequeño grupo caciquil. Como es claro, el tercer ejemplo de acreditación presentado por la Sala Superior, “ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 211), presenta los mismos problemas que se han discutido.

En suma, debido a que en el marco normativo que genera la interacción de las dos medidas analizadas en este inciso constituye *de facto* un condicionamiento para el derecho de las personas indígenas a ser votadas en los distritos referidos, la cuidadosa determinación de los criterios para satisfacer la autoadscripción calificada se vuelve crucial. En particular, quienes suscriben consideran que la sentencia habría sido enriquecida si hubiera incluido un análisis de profundidad de la viabilidad de establecer acreditaciones fincadas en elementos objetivos que garanticen la no exclusión arbitraria de personas indígenas.

Además, como se argumentó anteriormente, parece fundamental incorporar un muy robusto estudio de los posibles efectos no deseados en las sentencias, en particular cuando lo que está en juego es el ejercicio de un derecho fundamental y cuando, como en esta instancia, la propia medida propuesta (la autoadscripción calificada) puede convertirse en un mecanismo que reproduce prácticas discriminatorias. El problema es, de nuevo, que la Sala Superior no abordó en la sentencia estas u otras posibles consecuencias no deseadas ni presentó una ponderación de los posibles beneficios y las posibles afectaciones de las medidas que propuso.

Por último, en este apartado se buscó ejemplificar la deseabilidad de que el Tribunal incorpore y dialogue con el conocimiento empírico especializado relevante para las decisiones que emite. Esto último es particularmente importante, ya que es la mejor manera de garantizar la corrección

empírica de las premisas fácticas de las que parte su argumentación y de no ignorar información necesaria para la evaluación de las alternativas en la resolución de un caso.

A manera de conclusión

La importancia sustantiva de la resolución de la Sala Superior es indiscutible. Se trata de una determinación que estableció medidas afirmativas en materia de género y que, de hecho, sirvió de base para reformas legales en materia de paridad de suma trascendencia.³⁹ Sin embargo, como se ha sostenido, esta sentencia demuestra la importancia de utilizar una metodología de adjudicación jurídica adecuada para evitar afectaciones desproporcionadas a otros derechos. Es también patente la deseabilidad de que la Sala dialogue con estudios especializados para garantizar que las premisas de las que parte son empíricamente correctas. Diseñar e implementar medidas idóneas contra el legado histórico de la discriminación no es tarea fácil, por el contrario, a menudo estas acciones son ineficaces o reproducen ellas mismas formas de discriminación. Por ello, recurrir a las

³⁹ Específicamente, la reforma de 2020 estableció la paridad vertical en las listas de representación proporcional para el Senado y la Cámara de Diputados, en el artículo 234, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ("las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista" [DOF 2020]); así como la paridad horizontal en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados, en el párrafo 2 del artículo 234 de la misma ley ("en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo" [DOF 2020]). De igual forma, la alternancia de géneros en el primer lugar en las listas de representación proporcional para el Senado se estableció en el párrafo 3 del artículo 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que actualmente señala que "tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo" (DOF 2020). Véase el decreto publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2020.

metodologías de adjudicación y a fuentes de conocimiento empírico relevante es clave en estos casos.

La legitimidad democrática de las decisiones de la Sala Superior reside en la calidad argumentativa de sus sentencias. La tarea del Tribunal Electoral va más allá de la resolución de los casos específicos: cómo argumenta, cómo utiliza las metodologías de adjudicación, qué fuentes usa y qué tan claros y coherentes son los criterios que se desprenden de sus resoluciones marcarán el papel que la Sala tenga, *vis a vis*, ante los tribunales inferiores, ella misma y la sociedad en su conjunto. Para esta, como para toda corte superior, la forma también es fondo.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 2/2010. Promovente: Procurador General de la República. Disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/t2cJ9XgBNHmckC8LEJGc/*/documento (consultada el 4 de abril de 2022).
- 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-embematicas/sentencia/2021-07/AI%2035-2014.pdf> (consultada el 4 de abril de 2022).
- 78/2017 y su acumulada 79/2017. Promoventes: Partido Encuentro Social y Morena. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541708&fecha=22/10/2018&print=true (consultada el 4 de abril de 2022).
- Alanís Figueroa, María del Carmen y Marisol Vázquez. 2019. La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas. En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 231-50. México: IIJ-UNAM/TEPJF.

- Andrade Morales, Yurisha. 2019. "Representación política de las personas con discapacidad". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 24 (julio-diciembre): 87-122.
- Báez Carlos, Adriana. 2010. "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009". *Estudios Políticos* 19 (enero-abril): 37-57.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1981. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf (consultada el 20 de octubre de 2022).
- CEDR. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 2012. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD/C/MEX/CO/16-17. Disponible en https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd.c.mex.co.16-17_sp.pdf (consultada el 4 de abril de 2022).
- CIEFDR. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 1965. ONU. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial> (consultada el 4 de abril de 2022).
- Convenio 169. Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. 1989. OIT. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 4 de abril de 2022).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2020-01/CPEUM_20122019.pdf (consultada el 20 de octubre de 2022).

- Curiel, Charlynnne, Jorge Hernández-Díaz y Holly Worthen, coords. 2015. *Los dilemas de la política del reconocimiento en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociológicas-UABJO.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 10., se reforma el artículo 20., se deroga el párrafo primero del artículo 40.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto.
- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- . 2020. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. 13 de abril.
- Figuerroa, Dolores y Alejandra Mentado Basilio. 2019. "Paridad, elecciones y violencia: una discusión sobre los retos de las mujeres jóvenes indígenas". *Desacatos* 59 (enero-abril): 172-87.
- Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. 2021. "Justicia electoral y representación política de las mujeres en México". *Revista de Estudios Políticos* 191 (enero-marzo): 109-48.
- Hernández-Díaz, Jorge. 2014. Discurso y práctica del liderazgo femenino en la política local en un ámbito multicultural. En *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario*, eds. Charlynnne Curiel, Holly Worthen, Jorge Hernández-Díaz y Josefina Aranda Bezaury, 47-86. México: Plaza y Valdés.

- . 2015. Contrastes de las políticas del reconocimiento: conurbación y esencialismo comunitario en un área metropolitana. En Curiel, Hernández-Díaz y Worthen 2015, 117-40.
- Ibarra Rojas, Lucero. 2021. Identidad, autoadscripción y paridad: análisis de la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados del TEPJF. En *Ni tribunal ni electoral*, coords. Garza Onofre Juan Jesús y Javier Martín Reyes, 51-68. México: ILJ-UNAM/CIDE.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Acuerdo INE/CG59/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en el que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/discover?scope=/&rpp=10&page=1&query=dc.identifier.govdoc:INE/CG59/2017&group_by=none&etal=0 (consultada el 4 de abril de 2022).
- . 2017b. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20\(003\).pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20(003).pdf) (consultada el 4 de abril de 2022).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015a. Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población. En *Encuesta intercensal*. México: Inegi.
- . 2015b. *Principales resultados. Encuesta intercensal 2015*. México: Inegi.
- . 2016. *Tabulados de la encuesta intercensal 2015*. México: Inegi.

- . 2018. *Encuesta intercensal 2015. Marco conceptual*. México: Inegi.
- Jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.). IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II (octubre): 1462.
- . 1a./J. 85/2015 (10a.). MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I (diciembre): 184.
- . 1a./J. 87/2015 (10a.). CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I (diciembre): 109.
- . P./J. 10/2016 (10a.). CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 34, t. I (septiembre): 8.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados.
- Martín Reyes, Javier. 2021. *En gustos se rompen métodos. Estructura, alternativas y aplicación en la jurisprudencia constitucional del test de proporcionalidad*. Tesis de doctorado, UNAM.
- Mijangos Rodríguez, Froylán Héctor. 2008. *De partidos políticos a usos y costumbres. El caso del municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca, 1995-2004*. Tesis de licenciatura, UABJO.
- Narváez Hernández, José Ramón. 2020. "Marginación indígena y elecciones: una reflexión con pretexto del análisis de las sentencias SUP-JDC-1069/2017 y SUP-JDC-1088/2017". *Justicia Electo-*

- ral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 25 (enero-junio): 619-49.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm> (consultada el 20 de octubre de 2022).
- Roiz Elizondo, Alfonso. 2019. "Reflexiones acerca de la acción afirmativa indígena en el ámbito federal". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 24 (julio-diciembre): 65-86.
- Sentencia SUP-JDC-1541/2016. Actoras: Florentina Santiago Ruíz y Beatriz Zenaída Estrada López. Órgano partidista responsable: Comisión Nacional de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01541-2016> (consultada el 4 de abril de 2022).
- SUP-JRC-196/2001 y acumulados SUP-JDC-314/2018, SUP-JDC-337/2018, SUP-JDC-338/2018, SUP-JDC-339/2018, SUP-JDC-371/2018, SUP-JDC-372/2018, SUP-JDC-373/2018, SUP-JDC-374/2018, SUP-JDC-375/2018, SUP-JDC-387/2018, SUP-JRC-125/2018, SUP-JRC-126/2018, SUP-JRC-140/2018, SUP-JRC-148/2018 y SUP-JRC-149/2018. Actores: Marcela Merino García y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00304-2018> (consultada el 20 de octubre de 2022).
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecológico de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017> (consultada el 4 de abril de 2022).

Sonnleitner, Willibald. 2020. "Participación, representación e inclusión política. ¿Existe un voto indígena en México?". *Política y Gobierno* 2 (septiembre): 1-39.

Tesis 1a. CCXII/2009. PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX (diciembre): 291.

— 1a. XCIX/2013 (10a.). IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 1 (abril): 961.

— 1a. CI/2013 (10a.). CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 1 (abril): 958.

— 1a. CII/2013 (10a.). MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 1 (abril): 964.

— 1a. CCCXII/2013 (10a.). INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, t. 2 (octubre): 1052.

— 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.). IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMA-

- DAS “CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I (noviembre): 720.
- 1a. CDXXIV/2014 (10a.). LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 44, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, VULNERA ESE DERECHO FUNDAMENTAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 13, t. I (diciembre): 234.
- 1a. CCIII/2016 (10a.). HOMICIDIO. LA AGRAVANTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, CUANDO LA VÍCTIMA SEA DEL SEXO FEMENINO, ES DISCRIMINATORIA POR NO CONTENER EL ELEMENTO FINALISTA CONSISTENTE EN QUE EL CRIMEN SE HAYA COMETIDO POR RAZÓN DE GÉNERO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 32, t. I (julio): 319.
- 1a. CCLXIII/2016 (10a.). TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, t. II (noviembre): 915.
- 1a. XLI/2018 (10a.). USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, AL ESTABLECER LA OBLIGACIÓN A LOS CONCESIONARIOS DE PROPICIARLO, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, t. II (mayo): 1238.
- 1a. XLII/2018 (10a.). INTEGRACIÓN DE LAS FAMILIAS. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, AL ESTABLECER LA OBLIGACIÓN A LOS CONCESIONARIOS DE PROPICIARLA, NO VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SI SE INTERPRETA DE MANERA CONFOR-

- ME CON LA CONSTITUCIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, t. II (mayo): 1228.
- 1a. XLV/2018 (10a.). TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 253 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, t. II (mayo): 1236.
- 1a. X/2022 (10a.). LIBERTADES ECONÓMICAS. LAS INTERFERENCIAS A ESTAS LIBERTADES SE CONTROLAN MEDIANTE EL ESCRUTINIO ORDINARIO Y NO POR UN TEST DE PROPORCIONALIDAD O ESCRUTINIO ESTRICTO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 11, t. II (marzo): 1724.
- Tesis aislada 1a. CIV/2010. PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII (septiembre): 183.
- 1a. XLIII/2014 (10a.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 644.
- Valladares, Laura R. 2021. “Una mirada antropológica a la usurpación de la identidad indígena en las elecciones de 2018 y 2021 en México”. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 18: 1-21.
- Vázquez Correa, Lorena. 2018. “La representación política de las mujeres indígenas en México”. *Pluralidad y Consenso* 35 (enero): 2-17.
- . 2020. “Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente”. *Mirada Legislativa* 192 (agosto): 1-21.
- Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca 1996-2010*. México: Cámara de Diputados/Colegio de Postgraduados.
- Velásquez Cepeda, María Cristina. 2004. Migrant communities, gender, and political power in Oaxaca. En *Indigenous Mexican migrants in*

the United States, comps. Jonathan Fox y Gaspar Rivero-Salgado, 151-70. La Jolla, California: Center for U. S.-Mexican Studies Center for Comparative Immigration Studies-University of California San Diego.

Worthen, Holly. 2015. Juzgando en favor de la participación de las mujeres: los tribunales electorales federales y la acción afirmativa para la igualdad de género en Oaxaca. En Curiel, Hernández-Díaz y Worthen 2015, 53-107.