



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP/066/2024.

PROMOVENTE: COALICIÓN
PARCIAL “SIGAMOS HACIENDO
HISTORIA EN QUINTANA ROO”.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE
QUINTANA ROO.

MAGISTRADO PONENTE:
MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS.

Chetumal, Quintana Roo, a los tres días del mes de abril del año dos mil veinticuatro¹.

Sentencia que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación el acuerdo IEQROO/A-081-2024 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se realizan las prevenciones a las postulaciones de candidaturas a las planillas presentadas para miembros de los ayuntamientos y diputaciones locales por el principio de mayoría relativa por acciones afirmativas y paridad de la coalición parcial “Sigamos Haciendo Historia en Quintana Roo”, conformada por los partidos políticos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México, en el contexto del proceso electoral local 2024.

GLOSARIO

Acuerdo Impugnado	Acuerdo IEQROO/CG/A-081-2024, del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo
Autoridad Responsable/Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.

¹ En adelante, las fechas a las que se haga referencia corresponden al año dos mil veinticuatro, a excepción de que se precise lo contrario.

Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Ley de Medios	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley General de Instituciones	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Coalición / promovente / parte actora	Coalición “Sigamos Haciendo Historia en Quintana Roo” conformada por los partidos políticos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Estudio para implementar acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad	Estudio para implementar acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad para la postulación y registro de candidaturas para las elecciones de miembros de ayuntamientos y diputaciones en los procesos electorales locales del estado de Quintana Roo
Lineamientos CIF	Lineamientos establecidos por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud
Criterios	Criterios y procedimientos a seguir en materia de registro de aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas que se postulen por acciones afirmativas para las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputaciones en el proceso electoral local 2024.

ANTECEDENTES

1. El seis de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto, mediante el Acuerdo IEQROO/CG/A-085-2023 aprobó los Criterios y

procedimientos a seguir en materia de registro de aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas que se postulen por acciones afirmativas para las elecciones de miembros de los ayuntamientos y diputaciones en el Proceso Electoral Local 2024.

2. El seis de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General, mediante el Acuerdo IEQROO/CG/A-086/2023, aprobó los Criterios y Procedimientos a seguir en materia de paridad en el registro de candidaturas que se postulen para las elecciones de miembros de ayuntamientos y diputaciones en el proceso electoral local 2024.
3. El catorce de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo General, mediante Acuerdo IEQROO/CG/A-093-2023, aprobó los Criterios y procedimientos a seguir en materia de registro de candidaturas que se postulen para las elecciones de miembros de ayuntamientos y diputaciones en el Proceso Electoral Local 2024.
4. **Inicio del Proceso Electoral.** El cinco de enero dio inicio el proceso electoral local ordinario 2024, para la renovación de las y los miembros de los once ayuntamientos, así como de las diputaciones, ambos del estado de Quintana Roo.
5. **Solicitud de registro del convenio.** El diecinueve de enero, se recibió en oficialía de partes del Instituto el escrito de solicitud de registro de la coalición parcial denominada “SIGAMOS HACIENDO HISTORIA EN QUINTANA ROO” presentado por las representaciones de los partidos políticos Morena, PT, PVEM y MÁS, para contender en la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos.
6. El veintinueve de enero de dos mil veinticuatro, el Consejo General, mediante Resolución IEQROO/CG/R-001-2024, determinó respecto de la solicitud de registro del convenio de coalición parcial para la postulación de candidaturas presentada por los Partidos Políticos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México y Más, Más Apoyo Social, para contender en la elección de diputaciones locales y ayuntamientos en el Proceso Electoral Local 2024.

7. El uno de marzo, el Consejo General, mediante resolución IEQROO/CG/R-018-2024, determinó respecto a la solicitud de modificación al convenio de la coalición parcial para las postulaciones de candidaturas presentada por los partidos políticos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Más, Más Apoyo Social, para contender en la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos en el proceso electoral local 2024. Al respecto, dicha coalición quedó conformada únicamente por los partidos políticos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México.
8. **Ajustes a bloques de competitividad.** El uno de marzo, la Comisión de Igualdad y no Discriminación del Instituto, determinó los ajustes a los bloques de competitividad de la coalición parcial denominada "Sigamos Haciendo Historia en Quintana Roo", integrada por los Partidos Políticos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México para la elección de diputaciones y miembros de los ayuntamientos para el proceso electoral local 2024, aprobados por dicha Comisión mediante acuerdo de fecha veintinueve de enero del año 2024.
9. **Acuerdo IEQROO/CG/A-081-2024.** El uno de abril, el Consejo General aprobó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se realizan las prevenciones a las postulaciones de candidaturas de las planillas presentadas para miembros de los ayuntamientos y diputaciones locales por el principio de mayoría relativa por acciones afirmativas y paridad de la coalición parcial "sigamos haciendo historia en quintana roo", conformada por los partidos morena, del trabajo y verde ecologista de México, en el contexto del proceso electoral local 2024.

1. Medio de impugnación

10. **Presentación de recurso de apelación.** El dos de abril, el ciudadano Héctor Rosendo Pulido González, en su calidad de representante de Morena, presentó ante este Tribunal, un recurso de apelación en contra del Acuerdo IEQROO/CG/A-081-2024, solicitando la urgente resolución del medio de impugnación, dada la cercanía de las campañas electorales.
11. **Radicación, turno y requerimiento.** El tres de abril, el Magistrado Presidente

de este Tribunal tuvo por recibidas las constancias del Recurso de Apelación, ordenando integrar y registrar el expediente **RAP/066/2024**, con el fin de atender con carácter de urgente el referido medio de impugnación, fue turnado a la ponencia de la Magistrada en funciones, Maogany Crystel Acopa Contreras, por así corresponder al orden de turno.

12. De igual manera, en atención a que referido medio de impugnación carece de las reglas de trámite dispuestas en el artículo 33 en correlación con el artículo 35, ambos, de la Ley de medios, se requirió a la autoridad responsable remitiera las constancias originales del recurso instaurado por el partido actor.
13. **Respuesta a requerimiento.** El mismo tres de abril, la autoridad responsable dio cumplimiento al requerimiento señalado en el párrafo 12, por lo que las constancias requeridas fueron integradas a los autos del expediente. Quedando el presente asunto debidamente integrado, para efecto de emitir la resolución correspondiente.

CONSIDERACIONES

I. Jurisdicción y competencia.

14. Este Tribunal, tiene jurisdicción y es competente para resolver el recurso de apelación previsto en el ordenamiento electoral, toda vez que se controvierte una Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto.
15. Tiene fundamento lo anterior, en lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo, y V de la Constitución Local; 1, 2, 5 fracción I, 6 fracción II, 8, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220 fracción I y 221 fracciones I y XI de la Ley de Instituciones; 3 y 4 primer párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

2. Causales de Improcedencia.

16. Del análisis del presente asunto, se advierte que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios.

17. Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley de Medios y del acuerdo de admisión dictado el treinta de marzo, se establece que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia.

3. Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios.

18. De la lectura realizada al escrito de demanda se desprende que la **pretensión** de la parte actora es que este Tribunal revoque lisa y llanamente el acuerdo identificado con la clave IEQROO/CG/A-081-2024.
19. Su **causa de pedir** la sustenta en que el acuerdo impugnado es contrario a los principios de legalidad, igualdad y no discriminación al imponer a los candidatos que se encuentran en situaciones concretas de desventaja histórica y exclusión sistemática cargas que resultan excesivas, irracionales o desproporcionadas y que tienen como consecuencia que se viole el núcleo esencial o se haga nugatorio el ejercicio de su derecho al voto constitucionalmente previsto, soslayando que presentaron la documentación idónea para acreditar su discapacidad permanente o su pertenencia a las comunidades indígenas.

4. Metodología

20. El análisis de los agravios se hará en el orden establecido, sin que tal forma de proceder le depre perjuicio alguno al partido promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de los argumentos, y no el orden en que el órgano o tribunal los aborde, de esa manera se establece en el criterio sostenido en la Jurisprudencia 04/2000² emitida por la Sala Superior bajo el rubro: *“AGRAVIOS, SU EXÁMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”*.
21. Para ello, primeramente, esta autoridad advierte la necesidad de establecer el marco normativo aplicable al caso, que servirá como premisa para el estudio en la presente cuestión, a fin de que, de manera posterior se proceda a precisar la decisión y la justificación de sentencia, conforme al análisis de los diversos puntos de inconformidad esgrimidos dentro de los agravios hechos valer por la

² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

parte actora.

I. Marco Normativo

A. Marco convencional

22. Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos disponen que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole.
23. Por su parte, el artículo 23, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades, como son el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; así como, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

B. Marco constitucional federal y local

24. El artículo 1, de la Constitución federal señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como, de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.
25. En ese sentido, dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.
26. En esta tesitura, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

27. Además, establece la prohibición de toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
28. En igual sentido, el artículo 13 de la Constitución local, en la parte que interesa, prohíbe toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas que habitan en este Estado. El Estado diseñará, promoverá y llevará a cabo las acciones y medidas necesarias para garantizar el derecho a la no discriminación.
29. Por su parte la fracción II del artículo 35 de la Constitución federal, dispone como un derecho de la ciudadanía, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

C. Marco legal federal y local

El artículo 2, párrafo 3, de la Ley de instituciones, establece que los derechos políticos y electorales en la entidad se ejercerán sin discriminación por origen étnico o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

30. En tanto, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo 1, fracción III, define a la discriminación como: toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en la edad o cualquier otro motivo.

31. Por su parte, el artículo 2, de la ley en cita, indica que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; y que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como, su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.
32. Por su parte, la Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo en los artículos 1, 2 fracción I, 3, 4, 5, 7 y 8, dispone las mismas regulaciones que la referida Ley Federal, pero en su ámbito de aplicación local.

D. Fundamentación y motivación

33. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.
34. En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)³.
35. La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser

³ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

36. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.
37. En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.

II. Análisis de los agravios

38. Este Tribunal estima que los motivos de **agravio** resultan **fundados**, en atención a las siguientes consideraciones:
- 1. Análisis sobre acción afirmativa en favor de personas con discapacidad.**
39. **Agravio primero.** El partido actor hace valer como motivo de agravio que el acuerdo impugnado resulta violatorio de los principios de **legalidad, igualdad y no discriminación** previstos en los artículos 1, 2, 9, 14, 16, 17, 41 y 116, de la Constitución Federal, porque en su concepto, resulta excesivo, irracional y desproporcionado, imponer y exigir a las y los candidatos por la acción afirmativa de personas con discapacidad, que presenten como documental, la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud⁴, lo que tiene como consecuencia que se viole el núcleo esencial o se haga nugatorio el ejercicio de su derecho al voto constitucionalmente previsto.
40. Ello porque afirma, la coalición que representa, presentó por cada una de las candidaturas, el original de una certificación médica expedida por una institución de salud pública que da cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad, que contiene el nombre, firma y número de cédula profesional de la persona médica que la expide, así como el sello de la institución, y en la que

⁴ En adelante CIF

fehacientemente se hace constar el tipo de discapacidad y que esta es permanente.

41. Por ello, señala que **la fundamentación y motivación** de la autoridad responsable es indebida, pues establece mayores requisitos para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, soslayando que en el Acuerdo se establecieron enunciativa, mas no limitativamente, los medios de prueba con los que se acreditaría la acción afirmativa de personas con discapacidad.
42. Asimismo, cita lo dispuesto en el apartado *II. DE LAS PERSONAS DE CANDIDATURAS POR ACCIONES AFIRMATIVAS*, que en el criterio DÉCIMO PRIMERO establece que las candidaturas postuladas para cumplimiento de la acción afirmativa de personas con discapacidad deberán manifestarlo en la solicitud de registro, así como en la carta de aceptación de la candidatura correspondiente.
43. Que para la determinación de la discapacidad, se deberá presentar para el registro de personas con discapacidad, un certificado médico por cada integrante de la fórmula, mismo que, en todos los casos debe ser expedido por una institución de salud pública estatal o federal y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Estatal (DIF), donde se haga constar la determinación médica de la existencia de una discapacidad permanente y el tipo de la misma, acorde a los lineamientos establecidos por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud.
44. Del mismo modo refiere que en el criterio DÉCIMO SEGUNDO, se establece que el certificado médico por medio del cual se haga constar la existencia de una discapacidad permanente, debe contener lo siguiente:

- “1) El tipo de discapacidad ya sea física (motriz o motora), psicosocial (mental), intelectual o sensorial (visión, audición) y que la misma es de carácter permanente;*
- 2) Fecha y lugar de expedición, no mayor a 3 meses a la fecha de presentación;*
- 3) Sello con tinta original;*
- 4) Nombre y firma del especialista quien expide el certificado médico;*
- 5) Cédula profesional y de la especialidad, en su caso.*

En caso de que se presente alguna candidatura de una persona con discapacidad mental o intelectual, el certificado médico correspondiente deberá incluir la valoración médica del especialista en la materia que emita una opinión sobre el grado de discapacidad intelectual o mental de la persona, donde exprese que se encuentra en posibilidades para el ejercicio del cargo, esto es, que pueda tomar decisiones por sí misma.

En cualquier caso, será la institución de salud pública estatal o federal, y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo (DIF Quintana Roo) quien emita y determine la existencia de la discapacidad de manera permanente, sin embargo, adicionalmente, se podrán presentar los medios de prueba que se consideren necesarios para respaldar la condición de discapacidad."

45. Por lo cual refiere el apelante que la solicitud de un certificado médico acorde a los referidos Lineamientos, vulnera los principios de legalidad, igualdad y no discriminación, ya que para tener por demostrada la discapacidad es suficiente con presentar un certificado médico expedido por una institución pública donde se haga constar la determinación médica de la existencia de una discapacidad permanente y el tipo de la misma.
46. Sin que sea indispensable que se sigan los citados lineamientos, dado que lo trascendente es tener por demostrado que existe una discapacidad permanente, y que esta sea por un médico y/o una institución de salud pública estatal o federal, y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo (DIF Quintana Roo), pues lo relevante es acreditar la acción afirmativa de discapacidad, la cual admite una interpretación flexible acorde con el derecho constitucional de probar y del efectivo acceso al cargo.
47. Aduce que el exigir que el certificado médico deba contener, los citados criterios la CIF, resulta una carga adicional, puesto que en el criterio DECIMO SEGUNDO, el cual es el que rige el contenido del certificado médico, no establece ni de manera remota dicha obligación, por lo que la imposición de esa carga adicional, denota una actuación viciada de nulidad, que incluso podría calificarse de mala fe.
48. A efecto de ejemplificar, inserta en su escrito de impugnación, imágenes de certificados médicos en los que aduce se hace palmaria la existencia de la incapacidad permanente, determinación que se realiza por un por un médico y/o

una institución de salud pública estatal o federal, por lo que se acredita la incapacidad permanente, sin que el IEQROO expusiera algún argumento tendente a desvirtuar su validez.

49. Que en cada uno de los certificados presentados por su representada se describe de manera particular, cuál es la discapacidad permanente de las personas postuladas en la acción afirmativa de discapacidad, constancia extendida por una institución médica de carácter público, y que a pesar de ello, la autoridad responsable no expuso las razones, causas o motivos por lo que esos certificados médicos resultan insuficientes para demostrar la incapacidad permanente, siendo desproporcionado exigir que cumplan con la CIF.
50. Al respecto, refiere que, si bien dicha clasificación fue realizada por la OMS como un parámetro sobre aspectos relacionados con la salud y que también se emplea en otros sectores como las compañías de seguros, la seguridad social, el sistema laboral, la educación, la economía, la política social, el desarrollo legislativo y las modificaciones ambientales, de ello no se sigue que sea el único instrumento para tener por demostrada la incapacidad.
51. Lo anterior porque solo proporciona una descripción de situaciones relacionadas con el funcionamiento humano y sus restricciones y sirve como marco de referencia para organizar esta información, por lo que la falta de esta clasificación en particular, en los documentos presentados para acreditar una discapacidad de ninguna manera significa que no se cuente con ella, pues se reitera solo sirve como un instrumento para organizar la información.
52. De ahí que considera desproporcionado y discriminatorio que para el ejercicio del derecho al voto, se exija a las personas discapacitadas unos documentos con una clasificación que solo proporciona una descripción de situaciones relacionadas con el funcionamiento humano y sus restricciones y sirve como marco de referencia para organizar esta información, soslayando que lo relevante es que se acredite la discapacidad permanente.
53. Por ello considera que lo establecido en los criterios Décimo Primero y Décimo Segundo referidos, constituyen un requisito excesivo y discriminatorio para un grupo vulnerable que de por sí ya es discriminado por la sociedad, además de

que se establece la exigencia de medios de prueba que por ser específicos limitan el acceso a la postulación de personas con discapacidad que implica un acto discriminatorio.

54. En este sentido, estima que se debe asumir un criterio flexible y considerar como válidos los medios de prueba con los que se acreditaría la acción afirmativa de que se trate, ya que incluso la presentación de un certificado o documento que contenga la CIF, no es la única que logra acreditar el estado de discapacidad.
55. Que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé en su artículo 29 el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública, debiendo los Estados parte asegurar que estas personas puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas.
56. Que, de igual forma, la Convención dispone que se debe promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos.
57. Señala igualmente que, en el preámbulo de la Convención, se reafirma que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.
58. Continúa refiriendo que en dicha Convención se dispone que la discriminación contra las personas con discapacidad significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el

reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

59. Que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), refiere como discriminación a la negación del ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades para que las personas tengan posibilidades iguales en la consecución de los objetivos que trace su particular proyecto de vida. Es decir, el fenómeno social de discriminación excluye a quienes la sufren de las ventajas de la vida en sociedad, con la consecuencia de que éstas se distribuyen de forma desigual e injusta.
60. Que la desigualdad en la distribución de derechos, libertades y otras ventajas de la vida en sociedad provoca a su vez que quienes las sufren son cada vez más susceptibles de resentir una vulneración a sus derechos en el futuro, mencionando por otra parte, como discriminación a personas con discapacidad, aquellos obstáculos que afrontan en el ejercicio de todo tipo de derechos. En el acceso a las oportunidades laborales, salarios dignos, alimentación suficiente, salud, e incluso a la participación en la política.
61. En el mismo tenor aduce que de acuerdo con el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación , se advierte que *"no basta su reconocimiento en un ordenamiento jurídico para que en la práctica aquellos sean efectivamente ejercidos y respetados, sobre todo cuando en el caso del acceso a la justicia han enfrentado situaciones concretas de desventaja histórica y exclusión sistemática debido a diversos factores"*
62. Que la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en el expediente SUP-REC-584/2021, en la que razonó por cuanto, a la discapacidad permanente, y de la cual el apelante colige que la discapacidad de una persona puede ser acreditada con diversos elementos objetivos idóneos, sin limitarse al certificado médico, por lo que la norma cuestionada no resulta contraria a los principios constitucionales y convencionales aplicables.
63. Que bajo esa premisa, resulta a todas luces desproporcionado no solo exigir un certificado médico, sino que además, este contenga una clasificación que solo

sirve para organizar información sobre la salud, pero no es el elemento principal para acreditar la discapacidad, pues se insiste, esta se demuestra con los originales de las certificaciones médicas expedidas por una institución de salud pública que dan cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad, así como el sello de la institución, y en la que fehacientemente se hace constar el tipo de discapacidad y que ésta es permanente, como las presentadas por su representada.

64. Así, bajo estas circunstancias, considera el enjuiciante que la exigencia de mayores requisitos a quienes presentaron certificados médicos para acreditar una discapacidad permanente y que forman parte de un grupo vulnerable, materialmente genera condiciones de discriminación indirecta, puesto que resulta suficiente para ser postulado el exhibir la documentación necesaria para poder ser considerado elegible y demostrar con elementos mínimos indispensables sin mayor formalismo la existencia de dicha discapacidad y con ello su pertenencia al grupo desfavorecido cuya acción afirmativa se pretenda ejercer.
65. En este sentido, refiere que imponer límites al derecho de la ciudadanía con discapacidad de acceder a una candidatura imponiendo la condicionante de cumplir con el requisito establecido en el criterio en comento, es un obstáculo injustificado para las personas con discapacidad para ejercer en plenitud de sus derechos políticos ya que no guarda una razón que justifique el trato discriminatorio a quienes pretenden contender bajo el amparo de tal acción afirmativa.
66. Es decir, manifiesta el apelante, que exigir un documento que contenga la consabida clasificación, impone a quien pretende ser postulado una carga que resulta discriminatoria, atendiendo precisamente a que se trata de una categoría sospechosa, como lo es la discapacidad.
67. Refiere que inclusive, a nivel federal, para estar en aptitud de constatar que las personas postuladas bajo esa acción afirmativa se encuentran dentro del grupo con personas con discapacidad, el INE requirió que, al momento de solicitar el

registro de las candidaturas, las fuerzas políticas acompañen los siguientes documentos que se dé cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad:

- *Una certificación médica expedida por una Institución de salud pública en la que se especifique el tipo de discapacidad (física, sensorial, mental o intelectual) y que la misma es de carácter permanente, que contenga el nombre, firma autógrafa y número de cédula profesional de la persona médica que la expida, así como el sello de la institución, o*
- *Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, la cual es emitida por el Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia y una carta en la que se manifieste bajo protesta de decir verdad cómo afecta la discapacidad en su vida.*

68. Por lo que, señala el impugnante que, basta con que se emita un certificado médico para tener por acreditada la discapacidad, sin que sea necesario seguir alguna clasificación, como la que se cuestiona en el presente medio de impugnación.
69. Por lo anterior, considera que, en atención al criterio adoptado para favorecer la postulación de la acción afirmativa de personas con discapacidad, el IEQROO también debe flexibilizar el estándar probatorio a grado tal que no implique una carga para quien pretende ser postulado valiéndose de la acción afirmativa, pues de lo contrario se estaría incurriendo en un actuar discriminatorio.
70. En efecto, considera el actor que se debe evaluar la autoadscripción de una persona con discapacidad a través de la apreciación de los elementos probatorios en que se sustente, interpretación que siempre debe ser favorables al ejercicio de sus derechos.
71. En otras palabras, refiere el apelante que la acreditación de una autoadscripción calificada puede realizarse con una variedad de constancias, documentos, testimonios y certificados, siempre y cuando aporten los elementos mínimos indispensables que permitan tener por cierto que quien lo solicita tiene una discapacidad.
72. Lo cual se traduce en que si una persona se autoadscribe con discapacidad y acompaña elementos que permiten generar indicios suficientes de su condición, la autoridad no debe realizar una actividad tendiente a negar el registro, sino por el contrario debe proceder a efectuarlo y únicamente si existiera una razón

justificada y suficiente para negar el registro debe proceder de tal forma pero con la exigencia de llevar a cabo una motivación reforzada que se aleje de cualquier formalismo, estereotipo o prejuicio.

73. Y que entonces, ninguna autoridad o regla puede impedir, limitar o suspender la posibilidad de ser postulado en ejercicio de una acción afirmativa de personas con discapacidad mediante la exigencia de requisitos adicionales a los indispensables para estimar razonable la discapacidad que se afirma tener.
74. Finalmente refiere que bajo esas consideraciones el Acuerdo impugnado debe revocarse por ser contrario a los principios de legalidad, igualdad y no discriminación ya que impone cargas que resultan excesivas irracionales o desproporcionadas.
75. Ahora bien, en el caso concreto, del análisis del acuerdo impugnado este Tribunal advierte que resulta **fundado** el agravio hecho valer, dado que el acuerdo impugnado se encuentra **indebidamente fundado y motivado**, ello a partir de una incorrecta interpretación y aplicación de los Criterios de las acciones afirmativas que utilizó el Consejo General responsable como base y sustento jurídico para realizar el requerimiento combatido.
76. Con la finalidad de demostrar la incorrecta interpretación de los aludidos Criterios de acciones afirmativas, este Tribunal estima necesario realizar el análisis e interpretación de los mismos conforme a los principios que rigen la materia electoral, a fin de brindar certeza, dado que, derivado de la promoción del presente recurso de apelación, este resulta ser el **primer acto de aplicación** de dichos Criterios.
77. En ese sentido, resulta evidente que la interpretación que se realiza resulta incorrecta, en relación con los criterios DÉCIMO PRIMERO y DÉCIMO SEGUNDO de los Criterios de acciones afirmativas que establecen las directrices a las que deben sujetarse las candidaturas que se postulen en la acción afirmativa de personas con discapacidad.
78. Se dice lo anterior porque del análisis e interpretación de dichos criterios puede advertirse que los mismos resultan ambiguos, y el Consejo General realizó una

interpretación indebida en perjuicio de las personas pertenecientes al grupo de atención prioritaria en alusión.

79. Ello se afirma, puesto que, es dable colegir que por una parte se dispone como regla general que para la determinación de la discapacidad, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes deberán presentar para el registro de personas con discapacidad, **un certificado médico** por cada integrante de la fórmula, mismo que, **en todos los casos deberá ser expedido por una institución de salud pública estatal o federal y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Estatal (DIF)** donde se haga constar la determinación médica de la existencia de una discapacidad permanente y el tipo de la misma, refiriéndose que esta deberá ser acorde a los Lineamientos del CIF.

80. Siendo que, por otro lado, en el criterio DÉCIMO SEGUNDO se especifica que el **certificado médico** por medio del cual se haga constar la existencia de una discapacidad permanente, **debe contener:**

“1) El tipo de discapacidad ya sea física (motriz o motora), psicosocial (mental), intelectual o sensorial (visión, audición) y que la misma es de carácter permanente;

2) Fecha y lugar de expedición, no mayor a 3 meses a la fecha de presentación;

3) Sello con tinta original;

4) Nombre y firma del especialista quien expide el certificado médico;

5) Cédula profesional y de la especialidad, en su caso.

81. Asimismo, en el último párrafo de dicho Criterio se establece que:

“En cualquier caso, será la institución de salud pública estatal o federal, y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo (DIF Quintana Roo) quien emita y determine la existencia de la discapacidad de manera permanente, sin embargo, *adicionalmente, se podrán presentar los medios de prueba que se consideren necesarios para respaldar la condición de discapacidad.*”

82. Con lo hasta aquí apuntado debe decirse que, de dichos Criterios, no es posible obtener lo que en ellos se exige por cuanto a que el certificado médico esté acorde a los Lineamientos del CIF, ya que únicamente se alude a estos, pero no se precisa en qué sentido o qué directrices de dichos Lineamientos son a los que deberá sujetarse el certificado médico; sin embargo, a partir de la

correcta interpretación que se realiza es que de manera posterior se concluye que existe una indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado.

83. Ello se considera así, pues se advierte que a partir del considerando 18 del acuerdo impugnado, en el que se encuentran los apartados: *I* y *II* relativos a *ACCIONES AFIRMATIVAS EN AYUNTAMIENTOS*, y *ACCIONES AFIRMATIVAS EN DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA*, respectivamente, la responsable únicamente se limita a insertar una tabla denominada *Acciones afirmativas para personas con discapacidad*, en la cual precisa los municipios, y distritos, así como los correspondientes cargos en los que refiere el “requerimiento”, motivo del presente recurso de apelación, siendo que en todos los casos hace consistir dicho requerimiento en que:

“El documento presentado no contiene la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud, por lo que se requiere certificado médico que cumpla con los parámetros en el Criterio DÉCIMO PRIMERO y DÉCIMO SEGUNDO de los Criterios de acciones afirmativas, en el que se detalle el cumplimiento de los Lineamientos establecidos por la clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y la salud respecto a la clasificación del funcionamiento, la discapacidad y estado de salud de la persona.”

84. Siendo que seguidamente, en dicho acuerdo el Consejo General responsable, efectúa una relatoría y descripción de cómo la coalición de mérito da cumplimiento al principio de paridad en todas sus vertientes.
85. Y una vez que hace lo anterior, en su considerando 21 establece que:

“...las postulaciones realizadas por la Coalición parcial denominada “SIGAMOS HACIENDO HISTORIA EN QUINTANA ROO”, integrada por los Partidos Políticos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México, cuyo análisis de las acciones afirmativas dieron origen al presente Acuerdo, no se ajustan a las reglas establecidas por este órgano de máxima dirección, por lo que en plena tutela de los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, y con fundamento en el criterio VIGÉSIMO OCTAVO de los Criterios de acciones afirmativas, DÉCIMO NOVENO y VIGÉSIMO PRIMERO de los Criterios de registro, estima conducente otorgar el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación del presente instrumento jurídico, para que la Coalición de referencia rectifique la solicitud de registro de las candidaturas, en plena observancia de los principios de no discriminación y de igualdad establecidos de los artículos 1 y 2 de la Constitución federal y realice los ajustes necesarios a efecto de dar cumplimiento a las acciones afirmativas, de conformidad con lo establecido en los Criterios de acciones afirmativas y Criterios de paridad, siendo que en caso de no atender el presente

requerimiento se le hará una amonestación pública y de continuar con el incumplimiento a lo aquí ordenado, le serán aplicadas sanciones más severas conforme a lo previsto en la Ley local y los Criterios de Acciones Afirmativas, Criterios de Paridad y Criterios de Registros, respectivos.”

86. Pues se considera que dicho análisis cobra especial relevancia en el caso concreto, dado que, precisamente de este, se puede corroborar que, por cuanto a la exigencia de que el certificado médico requerido para acreditar la acción afirmativa de personas con discapacidad, se encuentre acorde con los Lineamientos del CIF, este órgano jurisdiccional advierte que, desde la emisión del Acuerdo IEQROO/CG/A-085/2023 del Consejo General ahora responsable, con el que se aprobaron los Criterios de acciones afirmativas, no se estableció debidamente esa exigencia.
87. Ello, se estima así pues en dicho acuerdo el Consejo General responsable, realiza una reseña de lo que consideró para el establecimiento de los criterios de acciones afirmativas, siendo que en el caso particular de la acción afirmativa en favor de las personas con discapacidad, en el considerando 33, apartado III, se alude como conclusión obtenida del Estudio para implementar acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad, lo siguiente:

“Existe conformidad entre las personas con discapacidad, el Instituto Electoral de Quintana Roo y los partidos políticos de la entidad, respecto a la idoneidad y viabilidad de que los registros y postulaciones para cargos de elección popular sean normativos, a través de cuotas de participación, para que las postulaciones para los ayuntamientos y diputaciones sean consistentes y regulares e integren a todos los partidos, coaliciones o candidaturas comunes. Debe tenerse en cuenta que los registros y postulaciones de personas con discapacidad han de considerar el principio de paridad de género. Y, simultáneamente, que el porcentaje de representatividad sea acorde a la presencia demográfica, la participación y formación política, y sin obstaculizar las cuotas que por ley deben asignarse a otros grupos prioritarios.

Por lo tanto, las relaciones políticas y sociales, así como la viabilidad jurídica y administrativa, permiten proponer políticas afirmativas para el registro y la postulación de personas con discapacidad para las elecciones de ayuntamientos y diputaciones. Las propuestas se postulan para el periodo 2024-2027. Y visión al 2030.”

88. Siendo que al efecto refiere a esas propuestas de políticas afirmativas derivada del citado Estudio, señalando en dicho considerando que: *“A fin de acreditar las postulaciones de personas con discapacidad, los partidos políticos, coaliciones,*

candidaturas comunes e independientes deberán presentar, un Certificado Médico de discapacidad permanente, expedido por institución de salud pública estatal o federal y/o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo (DIF Quintana Roo).”

89. Ahora bien, con lo hasta aquí reseñado, resulta evidente que el Consejo General al emitir los Criterios de acciones afirmativas que generaron el acuerdo que ahora se combate, por un lado, consideró suficiente lo citado en el párrafo que antecede, empero, al construir el Criterio Décimo Primero en alusión, insertó la exigencia de que el certificado médico debiera estar acorde con los Lineamientos del CIF.
90. De ahí la falta de certeza y ambigüedad antes mencionados, puesto que, de la lectura e interpretación de los pluricitados criterios Décimo Primero y Décimo Segundo, válidamente se puede inferir, en una interpretación más amplia en favor de las personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria que, en todo caso, **resulta suficiente con que el certificado médico que se presente para acreditar la discapacidad que se aluda, cumpla los extremos previstos en el criterio Décimo Segundo.**
91. Sin que pueda considerarse exigible como lo asumió la responsable, que el certificado médico sea acorde a los Lineamientos del CIF, máxime que no existe certeza de cuáles son esos parámetros o Lineamientos, pues si bien tampoco pasa inadvertido para este Tribunal que en el Estudio para implementar acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad se alude a dichos Lineamientos, más cierto es que **en los Criterios de acciones afirmativas no se establece una base específica que los contenga con certeza**, más que la simple alusión a ellos.
92. **De ahí que, no resulte correcto efectuar un requerimiento sobre la base de cuestiones que no fueron previamente hechas del conocimiento de quienes son sujetos de la obligación a la que ahora se les pretende constreñir.**
93. Por todo lo anterior, se comparte lo señalado por el actor, al aducir que con la exigencia de un requerimiento como el que combate, se está ante una carga

adicional que resulta desproporcional, máxime que como ha quedado demostrado, no se previó debidamente con antelación a su exigencia, para que pudieran estar en aptitud de apegarse a ella los sujetos a quienes ahora se dirige.

94. Destacándose que en este caso cobra especial relevancia, por tratarse de cuestiones que tienen una afectación directa sobre personas pertenecientes a un grupo de atención prioritaria, como lo son las personas con discapacidad, y para quienes la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha establecido que las autoridades electorales deben asegurar el acceso efectivo a la justicia desde una perspectiva que observe el llamado “modelo social de discapacidad”, a partir de la adopción de medidas especiales que, respetando la diversidad funcional, atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía⁵.
95. El anterior criterio se considera aplicable en atención a que en él se establece que todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad y entre otras cuestiones, evitar aplicar automáticamente medidas genéricas de protección tutelar, y estudiar cuáles son las que se requieren en el caso concreto; realizar los ajustes razonables en el procedimiento, a efecto de que no constituya una carga.
96. Por tales motivos, no se comparte lo determinado por el Consejo General responsable pues como ya se dijo, ello conllevaría imponer una carga adicional, que vulnera el principio de certeza para quienes pretenden acceder al ejercicio de un cargo de elección popular bajo la tutela de la acción afirmativa en alusión

2. Análisis sobre acción afirmativa en favor de personas indígenas.

97. **Agravio segundo**, el actor hace valer que el acuerdo impugnado vulnera los principios de legalidad, igualdad y no discriminación previstos en los artículos 1,

⁵ Jurisprudencia 7/2023 PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.

2, 9, 14, 16, 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que se impone a las personas candidatas, de la acción afirmativa indígena, que se encuentran en situaciones de desventaja histórica y exclusión sistemática, cargas excesivas, irracionales o desproporcionadas, lo que tiene como consecuencia que se viole su núcleo esencial o se haga nugatorio su ejercicio al voto.

98. Pues en el caso de las candidaturas a integrar los Ayuntamientos de Felipe Carrillo Puerto, (Sindicatura propietaria y suplente), Lázaro Cárdenas (Sindicatura propietaria y suplente, primera regiduría suplente, cuarta regiduría propietaria y suplente), Tulum (Primera y Segunda regidurías, propietarias y suplente), Puerto Morelos (Primera regiduría suplente), Othón P. Blanco, (Cuarta regiduría, propietaria y suplente), Solidaridad (Novena regiduría, propietaria y suplente); y de las candidaturas a Diputaciones de mayoría relativa de los distritos 13 (propietaria), 12 (suplente); se les exige presentar como documental, una constancia de adscripción indígena, expedida por una autoridad ejidal o por una autoridad tradicional, o bien, adjuntar a la constancia de la Asociación Civil firmas de respaldo, lo cual considera el partido impugnante, resulta excesivo y desproporcionado.
99. Al respecto, señala que la responsable soslaya que la Coalición que representa presentó para cada una de las candidaturas, la declaración de autoadscripción indígena, y el original de la constancia emitida por las autoridades que constituyen instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de una comunidad indígena que reconoce a los candidatos como miembros de la misma.
100. Refiere que con dichas documentales se acredita la autoadscripción calificada y el vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con la comunidad indígena a la que pertenece.
101. También señala que la fundamentación y motivación utilizada por la responsable es indebida, ya que establece mayores requisitos, evadiendo que en el Acuerdo se establecieron enunciativa más no limitativamente, los medios de prueba con los que se debe acreditar la acción afirmativa de personas con discapacidad.

102. Por lo que, a su consideración la responsable contaba con los elementos de prueba idóneos para tener por acreditada la autoadscripción a una comunidad indígena, sin embargo, no consideró tales documentos, pero tampoco expuso las razones, causas o motivos del porque los estimó insuficientes para tener por colmado el requisito.
103. Siendo que el caso concreto, la responsable soslayó que la Coalición que represento presentó, para cada candidato requerido, el original de la constancia emitida por la autoridad competente, que acredite su adscripción como persona indígena.
104. En dicho documento, se hizo patente su pertenencia a la comunidad, que habla la lengua materna o que ha participado activamente en beneficio de su comunidad, que son conocedores de los usos, costumbres y tradiciones, que han apoyado de manera constante y permanente en la obtención de beneficios para sus localidades.
105. Manifiesta que la Sala Superior, ha determinado que la autoadscripción calificada debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos, y que el vínculo efectivo, puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento de la persona indígena que pretenda ser postulada, con las constancias que emitan las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenecen, a fin de garantizar que las personas en dichas circunscripciones voten efectivamente por candidaturas indígenas, garantizando que las personas electas representen los intereses del grupo en cuestión.
106. Así, en el presente caso, la Coalición aduce que presentó la declaración de autoadscripción y la constancia emitida por la autoridad competente, pretendiendo con dichos documentos acreditar el vínculo efectivo de las candidaturas con la comunidad indígena a la que pertenecen, a fin de demostrar que han prestado algún servicio en su comunidad, desempeñado un cargo tradicional o que son parte de la comunidad.
107. Por todo lo anterior, solicita que este Tribunal valore las documentales que no fueron analizadas por la responsable, flexibilizando los requisitos de

procedencia, sin realizar interpretaciones literales de los criterios de registro, con el fin de posibilitar la participación de candidaturas indígenas en los procesos electivos.

108. A consideración de este órgano jurisdiccional, el agravio resulta sustancialmente **fundado**, por las razones siguientes:
109. Es importante precisar, en primer término que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución general, México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en este artículo se reconoce, entre otros, los criterios para identificar a quiénes les aplican las disposiciones relativas los pueblos indígenas, así como la conciencia de su identidad.
110. En el mismo sentido, el artículo I, apartado 2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplica dicha Declaración.
111. También señala que los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo.
112. Por su parte, el artículo 6, apartado 1, inciso b del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dispone que los gobiernos establecerán bases para que los integrantes de los pueblos indígenas puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.
113. Referido lo anterior, se tiene que el Instituto en su momento emitió el acuerdo por medio del cual se aprobaron las acciones afirmativas que se contemplarían para este proceso electoral, relacionadas con personas indígenas, jóvenes, personas adultas mayores, con discapacidad, de la comunidad LGBTTTIQ+ o de la diversidad sexual y migrantes.

114. Luego mediante acuerdo IEQROO/CG/A-085-2023 aprobó los criterios y procedimientos a seguir en materia de registro de aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas que se postulen por acciones afirmativas para las elecciones de los miembros de los Ayuntamientos y Diputaciones en el proceso electoral local 2024.
115. Resultando que, dicho acuerdo ahora es motivo de controversia dadas las observaciones realizadas por la responsable con relación a los requisitos que deben cumplir las personas que pertenecen a dichos grupos, para acceder a una postulación, dado que la Coalición aduce que presentó la declaración de autoadscripción y la constancia emitida por la autoridad competente, pretendiendo con dichos documentos acreditar el vínculo efectivo de las candidaturas con la comunidad indígena a la que pertenecen, a fin de demostrar que han prestado algún servicio en su comunidad, desempeñado un cargo tradicional o que son parte de la comunidad.
116. No obstante conforme a lo aducido por el actor la responsable funda y motiva indebidamente el acuerdo, en razón que le resta validez a los documentos emitidos por autoridades indígenas de las comunidades y ejidos en los que reconocen a sus candidaturas como pertenecientes a sus comunidades.
117. En relación a dicho motivo de agravio, cabe referir en primer término que el criterio vigésimo cuarto de los Criterios emitidos por el Instituto, establece que la solicitud de registro de una candidatura indígena deberá ir acompañada de lo siguiente:
 1. Declaración de autoadscripción indígena, mediante la cual se identifique como una persona perteneciente a un pueblo indígena, en la cual se especificará, de manera enunciativa más no limitativa lo siguiente:
 - Pueblo indígena al que pertenece
 - Comunidad indígena a la que representa y con quien sostiene un vínculo comunitario
 - Manera en la que conserva el vínculo con la comunidad indígena
 - Si habla alguna lengua indígena y cual.

- Desde que fecha habita la comunidad que representa.
2. Dos constancias de adscripción calificada indígena expedida por autoridades representativas de la comunidad, sea ejidal, municipal o tradicional, entendiéndose como tales las siguientes:

- El comisariado ejidal.
- Delegado o Delegada.
- Subdelegada o subdelegado.
- Personas dignatarias mayas.
- Asamblea General del ejido.

De igual manera, podrá presentar una sola constancia, pero deberá ser extendida de manera conjunta por mínimo dos autoridades, por lo que deberá contener los sellos, las firmas, los nombres y los cargos de las autoridades que las expidan.

Cuando en alguna comunidad no existan las autoridades referidas, se podrá acreditar la adscripción indígena calificada a través de lo siguiente:

- Documento con firmas de la comunidad, que valide que le fue otorgado el reconocimiento como persona indígena en asamblea comunitaria.
- Constancia expedida por una asociación civil indígena, que contenga firmas de población indígena que acredite su identidad.
- Constancia expedida por autoridades municipales, misma que deberá ir acompañada por una constancia de identidad, emitida por la delegada o delegado, subdelegado o subdelegada, o una constancia de residencia emitida por el Comisariado ejidal.

118. De lo anterior, debe considerarse que, para acreditar la acción afirmativa en lo relativo a la autoadscripción, basta con que la persona acredite solo uno de los elementos contenidos en el punto 1 del criterio vigésimo cuarto, para confirmar su vínculo efectivo con el pueblo o comunidad indígena a la que pretenda representar.

119. En tanto que, para la acreditación de la adscripción calificada, la responsable estableció varios supuestos para hacerlo, por ejemplo, puede presentar dos constancias expedidas por las autoridades señaladas en el punto 2 del citado criterio; también puede exhibir una sola constancia que contenga la firma de dos autoridades; o en su caso, cuando no exista en la comunidad una autoridad de las referidas en el punto 2, puede exhibir una constancia expedida por una asociación civil indígena, entre otras.
120. Atento a lo anterior, a consideración de este Tribunal queda claro que los Criterios establecen diversas particularidades para tener por acreditada la autoadscripción calificada con el fin de demostrar vínculos con la comunidad a la que pretendan representar.
121. Mientras que en el caso de la autoadscripción indígena simple se admite con el solo dicho de la persona que se asume como tal, estableciéndose además que dicha previsión es enunciativa más no limitativa.
122. Ahora bien, sobre el particular cabe señalar que la Sala Superior⁶ ha referido que para hacer efectiva la acción afirmativa indígena, no basta con presentar la sola manifestación de autoadscripción, sino que en el momento del registro es necesario que se acredite la existencia de la vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad indígena a la que pertenece.
123. Es decir, existe la necesidad de acreditar la autoadscripción calificada, a fin de que la acción afirmativa verdaderamente se materialice, por lo que es fundamental demostrar el vínculo efectivo con las constancias que emiten las instituciones de la comunidad.
124. Ello, con la finalidad de garantizar que la ciudadanía vote efectivamente por candidaturas indígenas, asegurando que las personas electas representarán los intereses reales de los grupos en cuestión.

⁶ Sirve de sustento la jurisprudencia 3/2023 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA"; Pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

125. Al respecto, no debe perderse de vista que, en los casos relacionados con el derecho electoral indígena, todos los órganos y autoridades deben realizar el estudio con una perspectiva intercultural, con el fin de hacer patente el pluralismo jurídico para garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos.⁷
126. Asimismo, de tal principio, también se ha sostenido que los criterios de las autoridades nacionales, así como los estándares internacionales ofrecen una serie de buenas prácticas que deben ser implementadas para lograr la protección más amplia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y a sus integrantes.
127. Por otra parte, en relación a las personas indígenas, las autoridades y los actores políticos tenemos el deber de vigilar que esas candidaturas postuladas, sean ocupadas por personas indígenas con vínculos a sus comunidades que pretenden representar y evitar una autoadscripción no legítima.
128. Ahora bien, de acuerdo con los parámetros de protección de los derechos humanos establecidos por la Constitución general y por los instrumentos internacionales, las normas deben ser interpretadas por los órganos o autoridades favoreciendo la protección más amplia de la persona.
129. En el ámbito electoral, el principio *pro persona* implica que las reglas procesales deben interpretarse de una manera amplia progresiva y flexible, pretendiendo ampliar y fortalecer el acceso a la justicia de las comunidades y pueblos indígenas y sus integrantes, de acuerdo con la jurisprudencia 28/2011⁸ de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**
130. Así, desde la lógica orientada por el orden constitucional y lo establecido en los instrumentos internacionales, la Sala Superior ha tomado como criterio que en asuntos que involucren a integrantes de pueblos y comunidades indígenas la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible.

⁷ La Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de reconsideración de clave SUPREC-876/20218 y acumulado.

⁸ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

131. En atención a lo anterior, y dado que este Tribunal advierte que las observaciones realizadas por la responsable devienen de los parámetros establecidos en el punto 2, del Criterio vigésimo cuarto, para acreditar la adscripción calificada, se considera que la interpretación que realizó la autoridad responsable resulta incorrecta.
132. Se dice lo anterior, en razón de que, este Tribunal advierte que al momento de realizar el requerimiento lo hace en relación con de la solicitud de las constancias de adscripción calificada, a partir del listado de las autoridades que en el criterio vigésimo cuarto prevé, tales como delegada, delegado, subdelegada y subdelegado o por una autoridad tradicional.
133. De ahí lo excesivo de dicha interpretación pues debe tenerse presente que el del listado de la autoridades a las que se hace referencia el criterio antes mencionado resulta enunciativo más no limitativo, por lo que debe flexibilizarse la interpretación que se realice con la finalidad de tener por acreditado el cumplimiento de la acción afirmativa en materia de personas indígenas.
134. Máxime que en el propio criterio aludido se establece que las constancias de adscripción calificada indígena podrán ser expedida por diferentes autoridades representativa de la comunidad, entre otras las tradicionales.
135. De ahí que, se advierte en dicha base la posibilidad de que las constancias de adscripción sean expedidas por diferentes autoridades, incluyendo las autoridades indígenas tradicionales o comunitarias⁹ como lo son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales, auxiliares o agrarias.
136. En relación a ello, la responsable debió tener en cuenta que, al tratarse de una cuota por acción afirmativa indígena, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra Carta Magna se encontraba obligada a maximizar los derechos de

⁹ Tal y como se establece en la LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

las personas postuladas, pues como se ha referido con antelación, gozan de un manto protector mayor, dado el contexto histórico de discriminación que han padecido.

137. Además, justo por tal motivo, las autoridades nos encontramos obligadas a interpretar de la forma más favorable todas las normas, a fin de permitirles tener el mayor acceso posible a la vida pública del País, pues en este caso, debe tenerse en cuenta, que los criterios aprobados por la responsable son enunciativos más no limitativos, de ahí que a juicio de esta autoridad, las observaciones realizadas en el acuerdo impugnado resultan restrictivas y hasta cierto punto, hacen nugatorio el ejercicio del derecho de las personas pertenecientes a una comunidad indígena a una postulación.
138. Por ello, este Tribunal considera que en seguimiento al criterio sostenido por la Sala Superior, cuando se trata de la acción afirmativa indígena deben flexibilizarse los requisitos de procedencia, sin realizar interpretaciones literales de los criterios de registro, con el fin de posibilitar la participación de candidaturas indígenas en los procesos electivos.
139. En atención a lo anterior, es procedente **revocar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido, a fin de **vincular** al Consejo General del Instituto para que en el ámbito de su competencia se pronuncie en relación con las constancias exhibidas por la coalición, respecto al **punto 2, del criterio vigésimo cuarto**, debiendo considerar que las autoridades ahí referidas se encuentran especificadas de manera enunciativa mas no limitativa, con la finalidad de tener por acreditado el cumplimiento de la **acción afirmativa en materia de personas indígenas**.

ACCIÓN DECLARATIVA

140. A partir de lo anterior, este Tribunal emite una **sentencia declarativa** en virtud de que, en el particular se considera idóneo otorgar la acción de certeza, en relación con los criterios y procedimientos a seguir en materia de acciones afirmativas para la elección de miembros de los ayuntamientos y diputaciones en el proceso electoral local 2024, porque se advierte que en la aplicación de dichos criterios, convergen diversos grupos de atención prioritaria, sobre los

cuales, resulta idóneo realizar el pronunciamiento respectivo.

141. En este sentido, se actualizan los elementos para estimar procedente la acción declarativa de certeza, tomando en consideración que en la doctrina existe cierta conformidad acerca de lo que debe entenderse por acción declarativa o pretensión de declaración, así como respecto de los elementos que la definen.
142. Esta acción procede¹⁰ cuando por una situación de hecho o conducta de algún sujeto, se haya generado incertidumbre sobre un derecho o relación jurídica, que en sí misma, pueda causar un daño o perjuicio a su titular, y cuyo objeto es obtener una declaración judicial que le dé certeza.
143. Por otra parte, resulta orientadora al caso, el criterio sustentado por la Sala Superior¹¹, en donde considera admisible el ejercicio de acciones declarativas de certeza, cuando: a) una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y b) que exista la posibilidad seria de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho.
144. Con base en lo anterior, se estima que en el caso se actualizan los elementos de procedencia para este tipo de acciones declarativas de certeza, ya que existe una situación productora de incertidumbre o de falta de seguridad en el posible derecho de al menos dos grupos de atención prioritaria como lo son las personas con discapacidad e indígenas, en relación con las acciones afirmativas que mediante acuerdo IEQROO/CG/A-085/2023, se establecieron por parte del Consejo General del Instituto y a partir del cual, como se precisó ampliamente, es susceptible de provocar, por su carácter vinculante, la asunción de posiciones o decisiones, por parte del mismo agente, con los cuales se pueda producir algún obstáculo o perturbación en la esfera jurídica de los aludidos grupos de atención prioritaria.
145. Es decir, se estima que en el caso resulta oportuno realizar el pronunciamiento a partir de los planteamientos realizados por el partido actor, mismos que

¹⁰ Autores como Wach (La pretensión de declaración, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962), Liebman (Derecho Procesal Civil, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1980, páginas 132 a 135) o Hugo Alsina (Derecho Procesal, tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1953, páginas 352 a 358), coinciden en señalar su procedencia.

¹¹ tesis de jurisprudencia cuyo rubro es el siguiente: *ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.*

resultaron fundados, como parte del deber que tiene este órgano jurisdiccional de adoptar medidas que garanticen el efectivo acceso a la justicia de los grupos de atención prioritaria personas con discapacidad e indígenas, con base en la jurisprudencia 7/2023 de la Sala Superior.

146. Lo anterior, con la finalidad de que se establezca la obligación del Consejo General **responsable**, para que, **en los acuerdos que involucren cuestiones inherentes a los derechos de las personas con discapacidad**, -como es la revocación del acuerdo de origen que se determinó en el fallo combatido-, **disponga lo conducente** a efecto de garantizar que las modificaciones en cuestión **sean aplicadas en lo general; es decir, no solo para alguna parte**.
147. Dicha postura resulta oportuna tomando en consideración la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD*, de la cual se desprende que todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, a partir de la cual se deberán tomar acciones preventivas o preliminares, así como se deberán tomar acciones, con motivo del dictado de un acuerdo o resolución, sobre la base de un estándar que considere, entre otras medidas, la aplicación efectiva de las normas internacionales de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.
148. Asimismo, resulta orientador al caso la jurisprudencia 28/2011 de rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE RESULTE MÁS FAVORABLE*.
149. Ello, con el objeto de salvaguardar los derechos de los grupos de atención prioritaria, ante la modificación o revocación de actos o resoluciones que involucren cuestiones que pudieran afectar a las personas con discapacidad.
150. En el mismo sentido, el artículo 2, de la Constitución Federal establece que México es una nación pluricultural sustentado originalmente en pueblos indígenas reconociendo entre otros los criterios para identificar a quienes les

aplica las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, así como la conciencia de su identidad.

151. Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 1º, de la Constitución Federal, que impone el deber a todas las autoridades de garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prohíbe todo tipo de discriminación, motivada, entre otros aspectos, por razones de discapacidad u origen étnico o racial.
152. En correlación a ello, la Sala Superior ha definido una línea clara en torno al imperativo para que las autoridades adopten medidas que promuevan la participación de las personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas así como se facilite el ejercicio real y efectivo de sus derechos políticos.
153. De lo expuesto, es evidente que ni el derecho ni el sistema electoral pueden ser ajenos a la realidad social que enfrentan las personas pertenecientes a los dos grupos de atención prioritaria arriba precisados, como tampoco eludir la obligación para garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos, de tal suerte que se considera necesario establecer la referida **obligación a cargo del Consejo General responsable**¹².
154. En concordancia con lo anterior, atendiendo a que el Consejo General responsable realizó diversos requerimientos a partir de la interpretación que realizó de los criterios de acciones afirmativas, en materia de acciones afirmativas para **personas con discapacidad** (relacionados con el criterio Décimo primero y Décimo segundo) y **personas indígenas** (relacionadas con el criterio vigésimo segundo y vigésimo tercero), y toda vez que en el caso, se propone delimitar los alcances de la interpretación que el Consejo General realiza sobre las bases que establecen los parámetros de atención al grupo de atención prioritaria y con la finalidad de que estas consideraciones rijan sus efectos en los subsecuentes acuerdos en donde el Consejo General al efecto

¹² Similar postura adoptó, la Sala Superior de este tribunal al resolver los expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados y SUP-JDC-220/2023

deba realizar la interpretación de las aludidas bases es que se propone lo siguiente:

155. En relación con la **acción afirmativa en materia de personas con discapacidad**:
156. De una interpretación más amplia de los criterios Décimo Primero y Décimo Segundo, en favor de las personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria, **resulta suficiente que el certificado médico que se presente para acreditar la discapacidad que se alude, cumpla los extremos previstos en el aludido criterio Décimo Segundo.**
157. Lo anterior, dado que no puede considerarse exigible como lo asumió la responsable, que el certificado médico sea acorde a los Lineamientos del CIF, por no existir certeza de cuáles son los parámetros o Lineamientos que refiere, dado que **en los Criterios de acciones afirmativas no se establece una base específica que los contenga con certeza**, ya que únicamente realiza una simple alusión a estos.
158. De ahí que, **no resulte correcto efectuar un requerimiento** sobre la base de cuestiones que no fueron previamente hechas del conocimiento de quienes son sujetos de la obligación a la que ahora se les pretende constreñir.
159. Ahora bien, en relación con la **acción afirmativa en materia de personas indígenas**:
160. Se determinó en relación en **punto 2, del criterio vigésimo cuarto**, en favor de las personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria, deberá entenderse que las autoridades ahí referidas se encuentran especificadas de manera enunciativa mas no limitativa.
161. Lo anterior, obedece a que en dicha base se refiere a la posibilidad de que las constancias de adscripción sean expedidas por diferentes autoridades, incluyendo las autoridades indígenas tradicionales o comunitarias¹³ como lo son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

¹³ Tal y como se establece en la LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales, auxiliares o agrarias.

162. Ello es así, porque existe la obligatoriedad de que las reglas ahí instauradas deben interpretarse de una manera amplia, progresiva y flexible, a fin de ampliar y fortalecer el acceso a la justicia de este grupo de atención prioritaria.

163. En consecuencia, de todo lo anterior, se determina:

EFECTOS DE LA SENTENCIA

i) Se **Revoca** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos siguientes:

a) **Téngase** por debidamente satisfecho el requisito establecido en el criterio Décimo Segundo, a fin de acreditar el cumplimiento de la acción afirmativa de personas con discapacidad;

b) **Se vincula al Consejo General** del Instituto a fin de que en el ámbito de su competencia se pronuncie en relación con las constancias exhibidas por la coalición, respecto al **punto 2, del criterio vigésimo cuarto**, a efecto de que considere que las autoridades ahí referidas se encuentran especificadas de manera enunciativa mas no limitativa, con la finalidad de tener por acreditado el cumplimiento de la **acción afirmativa en materia de personas indígenas**.

ii) Se **vincula al Instituto** Electoral de Quintana Roo, para que con base a sus atribuciones, realice las acciones y diligencias que en el ámbito de su competencia considere necesarias en relación con la **acción declarativa** realizada por este Tribunal.

164. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior al dictado de esta resolución relacionada con el trámite y

sustanciación del juicio que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.

Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación el acuerdo impugnado, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

SEGUNDO. Se **vincula** al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para los efectos establecidos en la presente resolución.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Electoral de Quintana Roo, para los efectos establecidos en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Así lo acordaron por unanimidad de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SERGIO AVILÉS DEMENEGHI

MAGISTRADA

MAGISTRADA EN FUNCIONES

CLAUDIA CARRILLO GASCA

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA
CONTRERAS**



RAP/066/2024

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARTHA PATRICIA VILLAR PEGUERO

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha tres de abril de dos mil veinticuatro, en el expediente RAP/066/2024.