



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL CIRO MURAYAMA RENDÓN EN EL ACUERDO INE/CG18/2021 EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), presento voto concurrente respecto del punto doce del orden de día, de la sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el pasado 15 de enero de 2021, únicamente y por cuanto al resolutive décimo séptimo respecto al caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en los que los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que acrediten la adscripción como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena.

El artículo 2° párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con la finalidad de garantizar curules en la Cámara de Diputados para la representación de pueblos indígenas, el Consejo General aprobó mediante acuerdo INE/CG18/2021 determinar veintiún (21) distritos en que los partidos políticos nacionales y las coaliciones deberán postular personas indígenas; para tales efectos, conforme a lo apuntado por la autoridad jurisdiccional, debe partirse de los veintiocho (28) distritos con 40% o más de población indígena, lo que representa el 9.33% del total de los 300 distritos. De esta manera, el Consejo General del INE determinó delimitar los veintiún (21) tomando como referencia aquellos distritos con mayor población que acredite la adscripción indígena. Es así que el resolutive décimo séptimo del acuerdo INE/CG18/2021 establece que:

***DÉCIMO SÉPTIMO.*** *Para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los PPN o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que acrediten la adscripción como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena que se indican a continuación, de las cuales 11 deberán ser mujeres:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

No.	Nombre de entidad	Distrito
1	CHIAPAS	01
2	CHIAPAS	02
3	CHIAPAS	03
4	CHIAPAS	05
5	CHIAPAS	11
6	GUERRERO	05
7	GUERRERO	06
8	HIDALGO	01
9	OAXACA	02
10	OAXACA	04
11	OAXACA	06
12	OAXACA	07
13	OAXACA	09
14	PUEBLA	02
15	PUEBLA	04
16	SAN LUIS POTOSÍ	07
17	VERACRUZ	02
18	VERACRUZ	18
19	YUCATÁN	01
20	YUCATÁN	02
21	YUCATÁN	05

*Las personas que fueron electas como diputadas en alguno de los 8 distritos indígenas en que en el PEF 2017-2018 no fue obligatorio postular personas de esa adscripción, podrán reelegirse por ese mismo distrito aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como personas indígenas.*

*(...)*

*Lo anterior no resultará aplicable para los partidos políticos que hayan obtenido su registro en el año 2020 y, por consiguiente, no hayan participado en el anterior proceso electoral federal.*

*Asimismo, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, (...)*

### **Justificación del voto concurrente**

La democracia como forma de gobierno trasciende la esfera electoral. México debería avanzar hacia la edificación de una democracia en la que no sólo exista igualdad del voto sino extenderse hacia una mayor igualdad social, la cual puede traducirse en igualdad de oportunidades para el acceso alimentación, vivienda, salud, educación y a todo aquello que implique condiciones dignas e igualitarias de existencia para todas las personas que habitan en la República.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

A partir de la reforma al artículo 1° de la CPEUM de junio de 2011, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el país sea parte. Aun más profunda es la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En paralelo, México cuenta con un régimen plural de partidos políticos mas ello no se ha traducido, aún, en la capacidad de reducir, como nación, las desigualdades de ingresos, de oportunidades educativas, de acceso a la salud, acceso a bienes culturales y tampoco se han dejado atrás las desigualdades de acceso a servicios básicos como agua, electricidad y drenaje. Entre la población con carencias sociales y en situación de pobreza, que es reflejo de la inadecuada distribución del ingreso, sobresalen las personas indígenas. Es necesario pues, una agenda de Estado en pos del bienestar, la igualdad y los derechos que logre, como uno de sus objetivos, cambiar las condiciones de los más desfavorecidos. Por ello, la reivindicación de los derechos humanos de las personas indígenas ha de ser prioritaria. Por lo anterior coincido, como integrante de un órgano constitucional autónomo, en las acciones que ha adoptado el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para promover que más personas indígenas sean postuladas por los partidos políticos y alcancen puestos de representación popular en la Cámara de Diputados.

El impulso de acciones afirmativas para procurar una mayor representación de segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos, como es el caso de los indígenas, sin embargo, no debería darse a costa de afectar las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano. En el caso concreto, la manera en que se da la acción afirmativa en materia indígena sí incurre en un extremo de violación de derechos humanos porque cancela el derecho a la postulación, a través de los partidos políticos, como candidatos de mayoría relativa (MR) a todas las ciudadanas y ciudadanos sin adscripción indígena residentes en esos 21 distritos. Es decir, hace nugatorio su derecho al voto pasivo, derecho humano fundamental, en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Es decir, considero que debió de adoptarse una acción afirmativa en materia de postulación y representación indígena, como lo había acordado el Consejo General en noviembre de 2020, pero disiento en la manera en que acabó siendo finalmente aprobada en acatamiento a una decisión jurisdiccional.

Ello porque, en efecto, la determinación del Consejo General del INE se dio en estricto acatamiento a una orden dada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-121/2020, por lo cual ningún integrante con voz y voto del Consejo pudo emitir un voto en contra de dicha determinación, como es mi caso, lo cual me lleva a formular el presente voto concurrente pues me vi en la obligación legal de respaldar una medida que considero violatoria de derechos humanos de millones de ciudadanas y ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos constitucionales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

A continuación expongo algunos antecedentes y los razonamientos de mi disenso.

### ***Distribución y comunidades indígenas***

El artículo segundo constitucional reconoce la diversidad multicultural existente en México y a los pueblos indígenas en los siguientes términos:

#### **Artículo segundo constitucional**

*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.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.  
(...)*

En cuanto a los derechos de representación y participación política, los constituyentes agregaron un tercer artículo transitorio al decreto de reforma constitucional que a la letra señaló:

*“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>1</sup>.*

Hasta ese entonces, la ubicación de pueblos y comunidades indígena no había sido tomado en cuenta en los trabajos de distribución del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Después de su creación en 1990, el mapa geográfico con el que basó sus trabajos en la organización de las elecciones en 1991 y 1994 fue el realizado por la extinta Comisión

---

<sup>1</sup> Artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

Federal Electoral en 1977. En 1996, el IFE realizó su primer ejercicio de actualización de los 300 distritos electorales.<sup>2</sup>

Sin embargo, de cara a los trabajos de redistribución que realizaría en 2004, el IFE decidió incluir la Identidad Cultural como un eje temático que se sumaría a los de Población, Marco Geográfico y Distritos Urbanos en las Mesas de Estudio y Análisis que iniciaron los trabajos a principios de ese año. Uno de los resultados más relevantes de estas mesas, y que marcó el avance que se ha tenido en la construcción de distritos indígenas, fue el de acordar la colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNPI) para allegarse de información certera y confiable de los 650 municipios detectados con 40% y más de población indígena, así como en la necesaria observancia de lo dispuesto en el artículo segundo constitucional y de su transitorio tercero.<sup>3</sup>

Fue así como el 15 de julio del 2004, el Consejo General emitió el Acuerdo CG104/2004 por medio del cual se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los trabajos de distritación. Dicho acuerdo establecía que los trabajos deberían realizarse tomando en cuenta:

- I. Criterios emanados de órdenes expresas en el texto constitucional como son el respeto al principio de equidad reflejado en el equilibrio poblacional, y propiciar la participación de las localidades y comunidades indígenas;
- II. Criterios de índole geográfica que preserven la integridad territorial;
- III. Criterios que resguarden la integridad de las unidades político-administrativas, y
- IV. Criterios que favorezcan mayor eficiencia en la construcción de los distritos.

Asimismo, el acuerdo estableció que se *debería procurar* la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena y que en todo caso se preservaría la integridad territorial de estas comunidades. Preservar la unidad de las comunidades indígenas se convirtió en uno de los ejes rectores en estos trabajos. La lógica detrás era mejorar su participación política y, al mismo tiempo, facilitar los trabajos de organización y capacitación electoral, así como los de actualización del padrón electoral.

---

<sup>2</sup> El 31 de julio de 1996, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por unanimidad una nueva demarcación territorial de los distritos electorales.

<sup>3</sup> Los días 23 y 26 de abril, así como 3 de mayo de 2004, la Mesa de Estudio y Análisis sobre el tema de Identidad Cultural sesionó con el objeto de discutir los criterios de definición de municipios indígenas. Ver más en: Distritación 2004-2005: camino para la democracia. Instituto Federal Electoral. 2005. En: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-DistritosElectores/DERFE-ProductosGeoElecDesc-docs/Dist20042005CaminDemo.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

La distritación aprobada el 11 de febrero de 2004, y que se utilizó en los procesos comiciales de 2006, 2009, 2012 y 2015, estableció la conformación de 28 distritos uninominales con el 40% o más de población indígena. De esta forma, se dio cumplimiento al mandato constitucional establecido dos años antes y se dio un paso más a fin de garantizar la vigencia de los derechos indígenas, entre ellos sus derechos políticos.

Como se verá más adelante, en la distritación aprobada doce años después, si bien se conservaron 28 distritos indígenas, su composición no fue la misma, no sólo por la natural movilidad poblacional sino por la inclusión de nuevos criterios en la metodología utilizada.

#### Comparativo de distritos indígenas en las distritaciones aprobadas en 2005 y 2017

Entidad	2005	2017	Diferencias 2017-2005
Campeche	1	0	-1
Chiapas	4	5	1
Guerrero	1	2	1
Hidalgo	2	2	0
México	1	0	-1
Oaxaca	8	7	-1
Puebla	3	4	1
Quintana Roo	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	0
Veracruz	3	3	0
Yucatán	3	3	0
Total	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>0</b>

Fuente: Dirección del Registro Nacional de Electores

El siguiente ejercicio de distritación realizado por la autoridad electoral inició en 2015 y terminó en 2017.<sup>4</sup> El recién creado Instituto Nacional Electoral tuvo entre sus nuevas atribuciones realizar no sólo la distritación federal sino las treinta y dos estatales.

Como parte de sus nuevas tareas, el 2 de septiembre de 2015, el Consejo General aprobó la actualización de los Distritos Electorales Locales y cabeceras distritales de Oaxaca.<sup>5</sup> Dicho acuerdo fue impugnado pues casi 2,500 personas se inconformaron argumentando

<sup>4</sup> Cabe resaltar que la información con la que dispuso el Instituto para ese ejercicio de distritación de 2017 fue la correspondiente a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el total del país y para cada entidad federativa, tras lo cual se determinó el número de distritos correspondientes y cada entidad y, después, el trazo de los distritos al interior de las entidades federativas. En 2021, una vez concluido el proceso electoral en curso, el INE va a iniciar la nueva redistribución con base en los datos del censo del año 2020, una vez que el INEGI los haga públicos.

<sup>5</sup> Consejo General de Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG827/2015. Anexo 7.2.1.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que el municipio de Santiago Jamiltepec de lengua mixteca se asignó, sin consulta previa, a un distrito electoral en donde predomina la lengua Chatina, además de que la cabecera distrital quedaba muy alejada de su comunidad. Uno de los puntos más relevantes fue que fundamentaron su derecho a ser consultados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho Convenio, ratificado por México el 3 de agosto de 1990, establece los estándares mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa.

**Artículo 6, a)**

*Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

**Artículo 6, numeral II**

*Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio **deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias**, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

**Artículo 19**

*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas **antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.***

En respuesta a esta queja, la Sala Superior mediante sentencia SUP-RAP-677/2015 y acumulados, estableció que un requisito indispensable para la actualización del mapa distrital era el de recabar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas. En consonancia con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la consulta debía realizarse mediante mecanismos que garantizaran proveer de la información suficiente para que las comunidades opinaran sobre la ubicación de sus localidades en los distritos, así como la ubicación de las cabeceras distritales. Asimismo, derivado de esta impugnación el máximo tribunal emitió la jurisprudencia 37/2015:

**Jurisprudencia 37/2015 emitida por la Sala Superior del TEPJF**

**CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**, que de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

*entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, **las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades;** sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.*

Así, la consulta a pueblos y comunidades indígenas de todo el país se convirtió en un requisito adicional que debe cumplirse en los trabajos de distritación que se realicen. Para ello, el INE creó un Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral que debió aplicar en las 17 distritaciones electorales locales que todavía tenía pendientes, así como en la distritación electoral federal, todas a realizarse en 2015.

El INE decidió apegarse a lo establecido en la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos del 27 de junio de 2012, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador, en donde se estableció que las consultas que se apliquen a las comunidades y pueblos indígenas deben realizarse de manera previa, ser culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.<sup>6</sup>

El protocolo aprobado el 26 de febrero de 2016 mediante acuerdo INE/CG93/2016, consideró entre sus principales puntos:

- Se realizaría la difusión de la consulta en el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas en los tiempos de radio del Estado administrados por el INE.
- Se traducirían los materiales informativos básicos a las principales lenguas indígenas con la colaboración del INALI.
- Se realizará un Foro Estatal en el que se presentará el proyecto de distritación al público en general.
- La Consulta iniciaría con la realización en cada estado de una Mesa Informativa Especializada en el proceso de distritación para explicar el objetivo de la consulta.

---

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Ver en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_245\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_245_esp.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- El Primer Escenario de Distritación se consultaría su opinión sobre a) si se estaba de acuerdo en la ubicación de su municipio en un determinado distrito electoral y b) que se propusiera una localidad donde podría ser instalada la cabecera distrital.

Fue así como la consulta indígena durante la distritación electoral 2014-2017 significó la primera práctica de participación de los pueblos originarios de nuestro país en un proceso de distritación electoral. La consulta se realizó en todos los estados de la república mexicana, sin importar si existían municipios con 40% o más de población indígena o si la cantidad de población indígena era significativa. En el proceso participaron 2,525 representantes de comunidades y pueblos indígenas. Además, 1,862 autoridades representativas indígenas expresaron su opinión sobre la distritación federal y 1,737 sobre las distritaciones locales.

Por otra parte, el proyecto de distritación 2014 – 2017 determinó mantener la unidad de los municipios con 40% o más de población indígena que había sido utilizado en 2005 y, además, buscó no fragmentar a los hablantes de cada una de las lenguas indígenas con la idea de respetar las diferencias culturales al interior de este grupo poblacional. Al agrupar los municipios indígenas por lengua, la autoridad electoral contribuyó a reconocer las diferentes identidades de los pueblos indígenas al conformar distritos electorales.

**Evolución de los criterios indígenas utilizados en las distritaciones aprobadas en 1996, 2005 y 2017 por el Instituto Nacional Electoral**

1996	2005	2017
Inexistente	Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas. (La recomendación fue identificar a los municipios con 40% o más de población indígena pero todavía no se hizo explícita).	Dentro de los distritos se procurará <b>integrar por completo a los municipios con 40% o más de población indígena</b> Al unir los municipios con población indígena, se verificará que no se formen distritos con una desviación mayor al $\pm 15\%$ con respecto a la población media estatal, en cuyo caso, <b>se procurará subdividir a los municipios indígenas en el menor número de fracciones posibles</b>
		Se escuchará la voz de los pueblos indígenas a través de la realización de Foros Estatales. Se buscará no fragmentar a los hablantes de cada una de las lenguas indígenas

Fuente: Dirección del Registro Nacional de Electores

Finalmente, el 15 de marzo de 2017, mediante acuerdo INE/CG59/2017, el nuevo mapa electoral fue aprobado en Consejo General con la creación de 28 distritos electorales federales indígenas y 56 distritos electorales locales indígenas. El Instituto Nacional



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

Electoral estableció veintiocho (28) distritos electorales en los que hay más de 40% de población indígena.

***Recuento pertinente de los antecedentes en materia de postulación obligatoria de candidaturas indígenas.***

Una vez concluida la distritación de 2017, en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, a través del acuerdo INE/CG508/2017, el Consejo General aprobó una acción afirmativa indígena que consistió en que los Partidos Políticos Nacionales postularan al menos 12 candidaturas indígenas de entre los 28 Distritos Electorales federales con más de 40% de población indígena.

Dicho acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por lo que a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulado, la Sala Superior ordenó que los partidos debían postular únicamente candidatos indígenas en los 13 Distritos Electorales federales con más de 60% de población indígena; señaló que dicha medida tenía como finalidad garantizar que los representantes que resultaran electos fueran personas que tuvieran esa calidad y formaran parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos. Esa decisión del Tribunal que modificó el criterio del INE fue la primera en la que en mi óptica se optó por una acción afirmativa que se tradujo a la vez en una afectación de derechos humanos. Como esa medida se ha acentuado en vez de corregirse, es que formulo el presente voto particular.

Para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, mediante el Acuerdo INE/CG572/2020, el Consejo General consideró indispensable incrementar de trece (13) a veintiuno (21) el número de distritos electorales federales en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que acrediten la adscripción como indígenas de los veintiocho (28) distritos con 40% o más de población indígena, debiendo postular al menos once (11) mujeres; es decir, se determinó dejar a decisión de los partidos políticos y coaliciones en cuales de los 28 distritos postularían candidaturas indígenas, sin que éstos pudieran ser menor a veintiuno (21). De esta forma se lograba: a) una mayor postulación de cada partido político nacional de personas indígenas y, b) al no fijar como únicos 21 distritos para la postulación de candidaturas indígenas se dejaban a salvo los derechos de postulación de las ciudadanas y ciudadanos no indígenas.

Asimismo, el Consejo General determinó que no bastaba con que en los Distritos indígenas se postularan personas de ese origen, por lo que amplió la acción afirmativa a efecto que en cada circunscripción electoral se postulen personas indígenas.

Al respecto, en el apartado 5.4.2. de la sentencia dictada por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-121/2020, a la letra se señaló:

“(...)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

*En ese estado de cosas esta Sala Superior considera que la acción diseñada por el responsable es en sí misma progresiva, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, es congruente con los cánones que definen el respeto al derecho de igualdad y no discriminación por motivos raciales y de género, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, los razonamientos expresados por el CGINE para dar sustento a su decisión son razonables y objetivos, aun cuando estén basados en un criterio poblacional orientado por las mismas cifras estadísticas utilizadas en el PEF 2017-2018, pues como él mismo impugnante lo señala, no existe ningún instrumento actualizado que permita tomar otro tipo de decisiones.*

*Además, la medida cuestionada es congruente con el principio pro persona en cuanto que la responsable tomó una decisión progresiva a partir de la información existente, ya que si hubiera reiterado la misma medida que hace tres años, o bien —como el propio impugnante lo asume—, hubiere esperado a contar con información más actualizada para tomar la decisión sobre la medida de equilibrio, como lo es el censo poblacional dos mil veinte del INEGI, equivaldría a tomar una decisión regresiva, lo que de suyo transgrediría los derechos fundamentales de las personas que conforman la comunidad indígena de nuestro país, en la medida que esa determinación fomentaría la consecución de acciones tendentes a sustentar el trato diferenciado que se pretende erradicar.”*

Es decir, la Sala Superior consideró que la acción afirmativa determinada por el Consejo General era congruente con el principio pro persona y se encontraba apegada a derecho al estar debidamente fundada y motivada; sin embargo, en relación con el número de distritos en que aplicaría dicha acción afirmativa, únicamente estableció lo siguiente:

*“(…) esta Sala Superior considera hacer las siguientes precisiones. Como ya se señaló, en los criterios que el CGINE fijó para el registro de candidaturas a postularse en el marco del Proceso Electoral Federal 2017-2018 se dispuso una acción afirmativa en materia indígena por la que los partidos políticos y coaliciones debían postular candidaturas a diputaciones federales por el principio de MR en, al menos, **doce de los veintiocho Distritos Electorales uninominales indígenas.***

*Esos criterios fueron impugnados —originando el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados— ante este órgano jurisdiccional que determinó **modificar** el citado acuerdo para que, con base en el criterio poblacional, fueran **trece Distritos específicos** donde los partidos y coaliciones postularan **únicamente** candidaturas de personas indígenas.*

*Con ello se garantizaba que efectivamente fueran electas, sin dejar al libre arbitrio de los institutos políticos escoger aleatoriamente los Distritos en los que las postularían. Así, en la sentencia se señaló que:*

*[...] la medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

*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.*

*A partir de lo anterior, esa previsión que esta Sala Superior realizó en 2017 debe tomarse cuenta para el Proceso Electoral Federal que actualmente se desarrolla.*

*En este sentido, el CGINE deberá modificar su acuerdo para especificar claramente en cuáles de los 21 Distritos los partidos y coaliciones deberán postular fórmulas integradas por personas indígenas. Ello, a partir de la información con la que cuenta el Instituto, a fin de que la acción afirmativa que se regula tenga efectos reales en los resultados que se obtendrán en la contienda electoral.*

*De esta manera, a partir del principio de progresividad y congruencia con lo decidido por esta Sala Superior, como se hizo en 2017, se evita que en la contienda electoral compitan candidatos y candidatas indígenas con no indígenas, lo que se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas. Asimismo, se da operatividad a la acción afirmativa indígena.”*

### **La afectación al derecho al voto pasivo de más de 2 millones de ciudadanas y ciudadanos.**

Con el criterio anterior, toda persona que no sea indígena o no que no tenga vínculos con una comunidad indígena y que la reconozcan como tal, no podrá ejercer a través de los partidos su derecho al voto pasivo para integrar la Cámara de Diputados por el principio de mayoría relativa. De tal suerte que solo tienen íntegros sus derechos político electorales en veintiún (21) distritos electorales las personas indígenas. En otras palabras, las personas no indígenas de veintiún (21) distritos electorales tienen derecho al voto, pero se restringe el derecho a ser votado porque se impide la postulación por algún partido político nacional por el principio de mayoría relativa. Dada la configuración de los veintiún (21) distritos, el padrón está integrado por 6 millones de personas, de las cuales 3.9 millones son indígenas y 2.1 son personas no indígenas. Esto significa que más de dos millones cien mil mexicanas y mexicanos en pleno goce de sus derechos constitucionales ven limitados sus derechos político-electorales debido a una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los datos de la estimación anterior se presentan en la siguiente tabla:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Nombre entidad	Distrito Aprobado	Padrón Hombres	Padrón Mujeres	Padrón Total	%	Votantes indígenas	% No indígena	Votantes no indígenas
		2,858,271	3,149,933	6,008,204	Indígena	3,871,280		2,136,924
CHIAPAS	1	131,175	139,377	270,552	74.19%	200,723	25.81%	69,829
CHIAPAS	2	132,797	139,838	272,635	75.31%	205,321	24.69%	67,314
CHIAPAS	3	125,228	132,683	257,911	84.24%	217,264	15.76%	40,647
CHIAPAS	5	135,228	160,816	296,044	73.68%	218,125	26.32%	77,919
CHIAPAS	11	121,680	127,702	249,382	61.13%	152,447	38.87%	96,935
GUERRERO	5	127,397	147,625	275,022	75.41%	207,394	24.59%	67,628
GUERRERO	6	132,117	149,409	281,526	51.53%	145,070	48.47%	136,456
HIDALGO	1	137,516	151,217	288,733	72.34%	208,869	27.66%	79,864
OAXACA	2	131,482	150,787	282,269	63.81%	180,116	36.19%	102,153
OAXACA	4	150,654	176,295	326,949	60.42%	197,543	39.58%	129,406
OAXACA	6	132,768	154,442	287,210	59.98%	172,269	40.02%	114,941
OAXACA	7	142,979	155,619	298,598	58.12%	173,545	41.88%	125,053
OAXACA	9	136,072	151,058	287,130	44.85%	128,778	55.15%	158,352
PUEBLA	2	137,402	157,617	295,019	50.66%	149,457	49.34%	145,562
PUEBLA	4	131,897	154,431	286,328	46.80%	134,002	53.20%	152,326
SAN LUIS POTOSÍ	7	137,426	145,230	282,656	72.57%	205,123	27.43%	77,533
VERACRUZ	2	121,021	134,356	255,377	70.70%	180,552	29.30%	74,825
VERACRUZ	18	140,225	156,814	297,039	51.90%	154,163	48.10%	142,876
YUCATÁN	1	146,174	150,044	296,218	79.04%	234,131	20.96%	62,087
YUCATÁN	2	155,311	157,759	313,070	47.30%	148,082	52.70%	164,988
YUCATÁN	5	151,722	156,814	308,536	83.72%	258,306	16.28%	50,230

***El caso de las mujeres: el logro de la paridad sin el atropello de derechos.***

Un buen ejemplo de cómo es posible avanzar en la garantía de derechos sin anular otros, lo constituye la historia de las acciones afirmativas en favor de las mujeres hasta lograr la paridad de género en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión. En México la composición con paridad de género del Congreso de la Unión se volvió una realidad a partir de la LXIV Legislatura instalada en septiembre de 2018. Ello fue el resultado de años de lucha múltiples de corrientes comprometidas con la causa de la igualdad, colectivos y personas en defensa de los derechos de las mujeres, así como de criterios jurisdiccionales, de autoridades administrativas y de reformas constitucionales y legales.

Se inició, primero, con cuotas para la postulación de un mínimo de mujeres a integrar el Congreso de la Unión. Las cuotas electorales, por razón de género son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Surgieron como una medida temporal para encontrar un equilibrio en la participación de mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones, ante la evidencia de un rezago histórico en detrimento de éstas últimas.

En 1996 se fijó un límite de 70% de postulación de candidaturas de un mismo género en los partidos. Asimismo, se creó un sistema de "listas cremallera" para evitar que, cumpliendo con el porcentaje establecido, los partidos terminaran relegando a las mujeres



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

a los peores sitios de las listas electorales. Las listas cremallera se integran por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. El sentido de este orden tiene por objeto que la reserva de esas candidaturas no implique que los lugares con posibilidades reales de elección queden predispuestos fundamentalmente para los hombres.

En 2008, se incrementó el porcentaje de las cuotas al reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para señalar que las solicitudes de registro de candidaturas para el poder legislativo que presentasen los partidos políticos o las coaliciones se integrarán con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, excepto en los casos de las de mayoría relativa. Por lo que se refiere a las candidaturas por el principio de representación proporcional en las listas cremallera los segmentos se componen por cinco candidaturas, de las cuales dos serían de diferente género de forma alternada.

Más adelante, durante el proceso electoral federal 2011-2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuso a los partidos políticos y coaliciones el deber de integrar fórmulas integradas por personas de un mismo sexo para diputadas y diputados y senadoras y senadores respectivamente, a raíz del tan conocido caso de las “Juanitas”.

Finalmente, a partir de la reforma constitucional de 2014, terminó la era del sistema de cuotas para dar paso a la incorporación del principio de paridad entre los géneros, en candidaturas a legislaturas federales y locales.

Si bien la incorporación del principio de paridad no logró de manera inmediata tener un Congreso paritario en 2015, ésta sí fue el pilar a partir del cual las autoridades desarrollaron y dotaron de contenido a otros principios y herramientas que faltaban para hacerla efectiva, tales como los principios de paridad horizontal y paridad vertical, encabezar las listas de representación proporcional de manera paritaria, entre otras. De esta manera en el siguiente proceso electoral federal de 2017-2018, se alcanzó la conformación de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión de manera paritaria por primera vez en la historia de nuestro país. La cámara de diputados está representada por 49.2% mujeres y el 50.8% de hombres, mientras que el Senado de la República, hay 51% de mujeres y 49% de hombres. Un triunfo a todas luces necesario, justo, pero sobre todo respetuoso y congruente con la lógica de los derechos humanos. Es así que en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, 141 candidatas lograron la mayoría de votos en el distrito electoral por mayoría relativa en el que compitieron.

Así pues, la aplicación de medidas afirmativas paulatinas y temporales cumplieron la función encomendada y las mujeres consiguieron de manera progresiva una representación igualitaria. La experiencia de paridad de género en el Congreso de la Unión demuestra que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

se puede avanzar en la construcción de una representación sustantiva sin vulnerar derechos. La autoridad administrativa no tuvo que delimitar distritos solo de mujeres para que las mujeres fueran la mitad del parlamento, ni hacer nugatorio el derecho de los varones a ser votados en un determinado territorio. El avance, promoción y garantía de derechos humanos nunca tuvo una lógica de detrimento, ni de suspensión para otros grupos o colectivos.

Y es precisamente respecto a este último punto en que se centra mi disenso sobre el sentido del acuerdo aprobado, pues considero que, teniendo como base una causa legítima y justa, existen mejores vías (como la propuesta originalmente por este Consejo) para avanzar en su progresividad sin tener que suspender el goce y ejercicio de otros derechos.

En este sentido, el texto constitucional es claro desde su artículo primero: *“Todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...], cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.”*

Con la llegada de los derechos, también se incorporaron a nuestro sistema nuevas herramientas de interpretación y principios como los de interpretación conforme, el principio pro persona y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mismos que juegan como las nuevas reglas de aplicación de *“las obligaciones en materia de derechos humanos que deben ser considerados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus niveles federal, local y municipal.”*<sup>7</sup> En este sentido, ninguna autoridad puede actuar en detrimento de alguno de dichos principios, pues atentaría contra la naturaleza propia de los derechos humanos como una construcción única y universal.

Por su parte, se reconoce también que las acciones afirmativas constituyen una obligación del Estado mexicano, mismas que deben contar con los siguientes elementos<sup>8</sup>:

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

<sup>7</sup> “La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Una guía Conceptual”, Pedro Salazar (coord.), Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, pág. 22.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 11/2015: “ACCIONES AFIRMATIVAS, ELEMENTOS FUNDAMENTALES”.  
<https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/c2a0ed924acc7e0.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

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

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que las medidas afirmativas “Son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y **no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas**, y cesarán una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas.”<sup>9</sup>

Así pues, tenemos por un lado que, los derechos humanos están reconocidos de manera igualitaria en su goce y ejercicio para todas las personas y, en caso de que se identifique una desventaja histórica a remediar, es un deber estatal echar mano de acciones afirmativas, las cuales se considerarán válidas siempre que en su configuración no constituyan a su vez una discriminación injustificada.

Si el derecho de participación política, específicamente al voto, está compuesto por una doble dimensión activa y pasiva, es menester preguntarnos si la medida de restringir el voto de 2.1 millones de personas, es realmente objetivo, proporcional y razonable en función únicamente del lugar en el que decidieron establecerse para llevar a cabo su proyecto de vida.

En otras palabras, parto de reconocer y respaldar que un grupo históricamente discriminado como los pueblos indígenas debe contar acciones que impulsen y de hecho hagan efectivo su llegada a puestos de representación, pero no comparto que esa vía se restringiendo así sea de manera temporal el derecho pasivo a ser votado de una parte de la ciudadanía a partir del criterio del lugar de residencia.

Por el contrario, la lógica de los derechos obliga a pensar en ellos como mandatos de optimización cuya relación se centra en hacerlos armónicos entre sí; es decir, a buscar su integración, más no a conculcar unos en función de hacer posible otros, pues tanto es necesario fortalecer la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad como hacerlo sin necesidad de crear nuevas injusticias, aún éstas sean temporales.

La celebración de elecciones no debe permitir que la llamada a la participación política exista de manera completa para una parte de la ciudadanía y de manera incompleta para otra, permitiéndoles a unas votar y ser votadas y a otras solo votar, mucho menos en función de la dirección de su credencial de elector. En este sentido, el parámetro de decisión para

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 3/2015: “ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”  
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE  
CIRO MURAYAMA RENDÓN  
INE/CG18/2021

configurar distritos a modo me parece carente de concurrencia, racionalidad y que, además, es directamente violatorio de derechos.

Los derechos son indivisibles e interdependientes, lo que significa por un lado que no existe una lógica de jerarquía entre ellos y, por otro que se establecen relaciones recíprocas entre sí, más no de separación o eliminación entre ellos. El valor de un derecho está determinado por otros y deber ser vistos de manera global, sistemática y funcional. En otras palabras, los derechos humanos conforman una sola construcción y sus restricciones o suspensiones no pueden validarse a la lógica de un proceso electoral, máxime cuando éste está basado precisamente en derechos que hemos considerado de primerísimo orden como son los político-electorales.

La sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está obligando al INE a personalizar y crear categorías de ciudadanos (as), estamos diciendo quiénes no van a tener derecho al voto pasivo y ahora son las y los habitantes no indígenas de veintiún (21) distritos electorales.

Insisto, la evidencia histórica y empírica reciente permite constatar que en la construcción de la paridad en la representación de género en la Cámara de Diputados no fue necesario hacer distritos solo de mujeres para que las mujeres lograrán curules en la Cámara. No es necesario suspender, aunque sea temporalmente, derechos constitucionales, pues se trata de una violación a los derechos humanos. Estoy convencido de que, en la necesaria búsqueda de impulsar la progresividad de los derechos con la cual coincido, existen mejores fórmulas que hagan armónico y pleno el goce y ejercicio de todos los derechos para toda la ciudadanía.

**A T E N T A M E N T E**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**

