

Síntesis del voto concurrente que emite el Magistrado Felipe De La Mata Pizaña SUP-REC-65/2021

Parte actora: Octavio de Jesús Palma Estrada
(jefe superior del gobierno autónomo indígena del Estado de México)
Responsable: Sala Regional Toluca.

Temática: Regulación en materia indígena para el acceso a cargos de elección popular distinta a los partidos políticos y candidaturas independientes, esto es, por sistema de normativos internos (SIN)

¿Qué decidió la mayoría?

Confirmar la sentencia que confirmó que el congreso local no omitió regular una forma para que los indígenas accedan a los cargos de elección popular, distinta a los PP y candidaturas independientes.

¿Cuáles son las consideraciones que sustentan el fallo?

- La reconsideración es procedente porque hay tema de constitucionalidad, el cual se analizó en dos apartados:

1. Definir si el decreto por el cual se redujeron regidurías y sindicaturas en los ayuntamientos puede ser analizado desde una perspectiva de falta de consulta a las comunidades. En la sentencia se considera que no es posible analizar el decreto con base en ese planteamiento porque implicaría ejercer un control abstracto, que facultad de la SCJN. Además, se trata de un vicio en el procedimiento legislativo, tema que no es materia electoral.

2. Determinar si el artículo 2 de la CPEUM, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a elegir integrantes de ayuntamientos y diputaciones mediante SNI. En la resolución se determinó que dicho precepto no reconoce ese derecho, ni mucho menos prevé una tercera vía o forma para elegir cargos, distinta a la de los partidos políticos y candidaturas independientes, pues sólo se les permite elegir a sus autoridades internas y representantes ante ayuntamientos, garantizando así su derecho de participación política.

Por lo tanto, al ser **infundados** los argumentos, se confirma la sentencia dictada por Sala Toluca.

¿Por qué emití voto concurrente?

1. Es constitucional y convencionalmente válido que indígenas elijan cargos con base en su SIN.

- Constitucionalmente, en el artículo 1 se reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe cualquier discriminación motivada, entre otras, por origen étnico u otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- El artículo 2 CPEUM reconoce 3 derechos a favor de las comunidades indígenas: **a)** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; **b)** Acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos; **c)** Elegir, en municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

- Convencionalmente, en el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, la Convención Americana sobre derechos humanos se reconoce derecho de la ciudadanía de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser electa en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y por voto secreto y tener acceso, en igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo impone a los Estados establecer medidas para garantizar los derechos de las comunidades indígenas; preservar instituciones; y participar libremente, en la misma medida que otros sectores, en la adopción de decisiones en instituciones electivas.

En una interpretación sistemática, funcional y progresiva de las citadas normas, se concluye la existencia del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar políticamente mediante sus prácticas tradicionales, a través de dos formas: **a)** mediante la elección de sus autoridades internas; y **b)** a través de la votación de auténticos representantes electos a través de sus prácticas tradicionales.

Por ello, no debe existir una interpretación restrictiva al ámbito interno de las comunidades indígenas, sino se debe maximizar ese derecho y, es deber del Estado eliminar cualquier obstáculo que les impida a acceder a ocupar cargos de representación popular mediante SNI.

Sería un despropósito estimar que la reforma en materia indígena deje estático el derecho de elegir a sus propias autoridades comunitarias, pues la CPEUM exige un ejercicio interpretativo amplio y acorde a las necesidades de la sociedad y de la pluriculturalidad sustentada en sus pueblos indígenas; y limitarlo a un territorio o comunidad, conllevaría a una visión aislacionista y reduccionista en perjuicio de ellos.

Por lo tanto, sólo si se interpreta en forma extensiva el derecho de las comunidades indígenas a contar con representación ante los órganos colegiados electos popularmente, se puede cumplir la finalidad de la reforma constitucional en materia indígena, consistente en garantizarles que puedan tener voz y voto para atender y hacer visibles sus propias necesidades.

2. Existe libertad configurativa para que el Congreso local legisle.

- Corresponde a legislaturas estatales regular cómo las comunidades indígenas pueden elegir a los integrantes de los ayuntamientos y congresos, con base en SNI.
- Es deber de todas las autoridades mexicanas, especialmente los congresos, introducir en el derecho interno del país la regulación específica para que las comunidades, ejerzan su derecho a elegir representantes en los órganos estatales mediante SIN. Por ello, si el Congreso del Estado de México no ha regulado estas disposiciones, evidentemente, se actualiza la omisión legislativa.
- El congreso local -en uso de su libertad configurativa- debe regular la forma en que las comunidades indígenas ejercerán su derecho a la representación, pues para el proceso electoral en curso no sería posible hacer adecuaciones, pero sí para **elecciones posteriores con al menos 90 días previos al proceso electoral en que se apliquen.**

Conclusión:

Debe confirmarse la sentencia porque ya no hay tiempo para regular el derecho de las comunidades indígenas de elegir integrantes de ayuntamientos y diputaciones mediante SIN.



VOTO CONCURRENTENTE DEL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-65/2021

ÍNDICE

I. Tesis del voto concurrente	1
II. Decisión en la sentencia	2
III. Argumentos del voto concurrente	3
1. Es constitucional y convencionalmente válido que indígenas elijan cargos con base en su SNI....	3
2. Existe libertad configurativa para que el Congreso local legisle.....	7
IV. Conclusión.	9

Emito voto concurrente, porque coincido en confirmar la sentencia impugnada. Sin embargo, estoy convencido de la necesidad de garantizar, para la próxima elección en Estado de México, el derecho de las comunidades indígenas a elegir integrantes de ayuntamientos y diputaciones locales conforme sus sistemas normativos internos, al existir base constitucional, convencional y jurisprudencial para ello.

I. Tesis del voto concurrente

Estoy de acuerdo en confirmar la sentencia impugnada. De manera sustancial, porque no hay tiempo suficiente para realizar las reformas legales necesarias, a fin de garantizar el derecho de las comunidades indígenas a elegir cargos mediante sistemas normativos internos en el actual procedimiento electoral en Estado de México.

Sin embargo, contrario a lo sostenido en la sentencia, estoy convencido que las comunidades indígenas sí pueden elegir cargos de representación popular, diputaciones e integrantes de ayuntamientos, mediante sus propios sistemas normativos internos.

Por ello, en mi opinión, el legislador estatal debe regular la manera en cómo las comunidades podrán ejercer ese derecho para la próxima elección. Esto, porque existen bases constitucionales y convencionales que así lo permiten.

II. Decisión en la sentencia

La sentencia tiene dos grandes apartados.

El primero, consiste en definir si el decreto por el cual se redujeron regidurías y sindicaturas en los ayuntamientos puede ser analizado desde una perspectiva de falta de consulta a las comunidades.

Al respecto, en la sentencia se considera que no es posible analizar el decreto con base en ese planteamiento. Ello, porque implicaría ejercer un control abstracto, lo cual es propio de las facultades de la SCJN. Además, se trata de un vicio en el procedimiento legislativo, tema que es ajeno a la materia electoral.

El segundo apartado consiste en determinar si el artículo 2 de la CPEUM, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a elegir integrantes de ayuntamientos y diputaciones mediante sus sistemas normativos internos.

Sobre este punto, la sentencia considera que el citado artículo constitucional no reconoce ese derecho, ni mucho menos prevé una tercera vía o forma para elegir cargos, distinta a la de los partidos políticos y candidaturas independientes.

Lo anterior, porque el artículo en comento sólo permite a las comunidades indígenas elegir a sus propias autoridades



internas y representantes ante los ayuntamientos, con lo cual se garantiza su derecho de participación política.

Por tanto, al ser infundados los argumentos, se confirma la sentencia dictada por la Sala Toluca.

III. Argumentos del voto concurrente

1. Es constitucional y convencionalmente válido que indígenas elijan cargos con base en su SNI

a. Base constitucional

La CPEUM¹ reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe cualquier discriminación motivada, entre otras, por origen étnico u otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, la CPEUM reconoce tres particulares derechos a favor de las comunidades indígenas²:

- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.
- Acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

b. Base convencional

¹ Artículo 1 de la CPEUM.

² Artículo 2 de la CPEUM.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ reconocen: *i)* el derecho de la ciudadanía de participar en la dirección de los asuntos públicos; *ii)* votar y ser electa en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y por voto secreto, y *iii)* tener acceso, en igualdad, a las funciones públicas de su país.

De igual forma, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo impone a los Estados establecer medidas para: *i)* garantizar los derechos de las comunidades indígenas; *ii)* preservar instituciones, *iii)* participar libremente, en la misma medida que otros sectores, en la adopción de decisiones en instituciones electivas.⁵

c. Interpretación

De esta manera, con base en una interpretación sistemática, funcional y progresiva de las normas constitucionales y convencionales citadas, se puede concluir la existencia del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar políticamente mediante sus prácticas tradicionales, a través de dos formas.

La primera, mediante la elección de sus autoridades internas. Y, la segunda, a través de la votación de auténticos representantes electos a través de sus prácticas tradicionales, a fin de tener presencia en los órganos del Estado, como

³ Artículo 25.

⁴ Artículo 23.

⁵ Artículos 2, 4 y 6 del Convenio 169.



pueden ser los ayuntamientos y los congresos locales

Lo anterior, porque si la CPEUM y los tratados reconocen a las comunidades indígenas el derecho de participación política, éste no se debe interpretar de manera limitada, en el sentido de restringirlo al ámbito interno de la comunidad.

Antes bien, una correcta interpretación progresiva y extensiva de ese derecho, debe significar la posibilidad de las comunidades de participar políticamente mediante la elección de auténticos representantes indígenas, electos mediante sus sistemas normativos internos, a fin de integrar los órganos del Estado.

Para lograr tal propósito, se debe maximizar ese derecho y, en consecuencia, es deber del Estado eliminar cualquier obstáculo que impida a las comunidades indígenas, entre otros, acceder a ocupar los cargos de representación popular, ya sea en ayuntamientos o congresos, mediante sus propios sistemas normativos.

Esto es acorde con el texto de la CPEUM y los tratados en cita, los cuales reconocen un mínimo de derechos a favor de esas comunidades, sin que exista norma que expresamente restrinja o impida la posibilidad de elegir a sus representantes ante otros órganos.

En mi opinión, si bien la reforma en materia indígena tuvo como propósito original reconocer a las comunidades la posibilidad de elegir a sus propias autoridades comunitarias y tener representación ante los ayuntamientos, lo cierto es que

esos derechos en modo alguno no pueden quedar estáticos ni ser piedras inmutables definidas *ad perpetuam*.

La CPEUM y los derechos reconocidos en ésta se deben ajustar para favorecer, en todo tiempo, la interpretación más amplia y hacerlas acordes con las necesidades de la sociedad y de los diversos grupos que la conforman.

En ese sentido, nuestra propia CPEUM reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural⁶ sustentada en sus pueblos indígenas.

Por ello, si la nación mexicana tiene una composición pluricultural, ésta se debe manifestar en todos los ámbitos del país, incluidos, por supuesto, los órganos electos popularmente, sin limitar esa composición al ámbito interno de las comunidades indígenas.

Efectivamente, no se puede considerar que la composición pluricultural se limita al territorio de un pueblo o una comunidad indígena, en los cuales sus integrantes ejercen sus derechos y prácticas tradicionales de forma aislada del resto del país.

Una interpretación de esa forma implica una visión aislacionista y reduccionista en perjuicio de nuestras comunidades y pueblos indígenas.

Por el contrario, una interpretación progresiva y expansiva de ese derecho, debe permitir una completa integración de las comunidades a los diversos sectores de la sociedad, en los

⁶ Artículo 2 de la CPEUM.



cuales se les respete sus derechos en todos los sentidos.

De esta manera, las comunidades y pueblos indígenas tienen especial interés de exponer ante los órganos electos popularmente, a través de auténticos representantes elegidos mediante sus sistemas normativos internos, las necesidades que tienen y que deben ser atendidas en el ámbito estatal y municipal.

Sólo si se interpreta de manera extensiva el derecho de las comunidades indígenas a contar con representación ante los órganos colegiados electos popularmente, se puede cumplir la finalidad de la reforma constitucional en materia indígena, consistente en garantizarles que puedan tener voz y voto para atender y hacer visibles sus propias necesidades.

2. Existe libertad configurativa para que el Congreso local legisle

Precisado lo anterior, también estoy convencido de que corresponde a las legislaturas estatales regular cómo las comunidades indígenas pueden elegir personas para integrar ayuntamientos y congresos, con base en sus sistemas normativos.

Y, en caso de no regular cómo se debe ejercer ese derecho, es evidente que se actualiza una omisión que debe ser reparada.

En efecto, como mencioné, la CPEUM⁷ impone a la federación, estados y municipios establecer las instituciones y políticas

⁷ Artículo 2 de la CPEUM.

necesarias para promover y garantizar la igualdad de oportunidades de las comunidades indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

Ahora, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia indígena del año dos mil uno, estableció el deber de las legislaturas estatales de realizar las adecuaciones en su legislación.

Así, es evidente la existencia de un deber de todas las autoridades mexicanas, especialmente los congresos, de introducir en el derecho interno del país la regulación específica para que las comunidades puedan ejercer su derecho de elegir representantes en los órganos estatales, mediante sus propios sistemas normativos.

Por ello, si en el caso, el Congreso de Estado de México ha dejado de regular cómo las comunidades indígenas pueden elegir integrantes de los ayuntamientos y diputaciones, es evidente que se actualiza la omisión legislativa.

Por tanto, debe ser el legislativo local quien en ejercicio de su libertad configurativa determine en plenitud de atribuciones la forma en que las comunidades indígenas ejercerán su derecho a la representación.

Sin embargo, dado lo avanzado del proceso electoral en curso, considero que no es posible hacer las adecuaciones para esta elección, pero sí para **las elecciones posteriores**.

Esto, porque el artículo 105, fracción II, de la CPEUM establece que las leyes electorales se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes del inicio del proceso



electoral en que se vayan a aplicar, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, es un hecho notorio que en Estado de México está en curso el procedimiento electoral para renovar integrantes de ayuntamientos y diputaciones.

Por tanto, es evidente que el Congreso local no tiene tiempo suficiente para configurar la legislación en favor de las personas indígenas; sin embargo, desde mi perspectiva, debe hacerlo para que el derecho de las comunidades se pueda ejercer en la siguiente elección.

IV. Conclusión.

Por todo lo expuesto, coincido con la confirmación de la sentencia impugnada, porque ya no hay tiempo para regular el derecho de las comunidades indígenas de elegir integrantes de ayuntamientos y diputaciones mediante sus sistemas normativos.

No obstante, en mi opinión, al existir base constitucional y convencional de ese derecho, el congreso local debe regularlo a fin de que sea ejercido para la próxima elección

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.