



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-65/2021

**RECURRENTE:** OCTAVIO DE JESÚS  
PALMA ESTRADA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA  
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL EN TOLUCA, ESTADO DE  
MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** ANA JACQUELINE  
LÓPEZ BROCKMANN, GERMÁN RIVAS  
CÁNDANO Y PRISCILA CRUCES AGUILAR

**COLABORÓ:** NEO CÉSAR PATRICIO  
LÓPEZ ORTIZ

*Ciudad de México, diez de marzo de dos mil veintiuno*

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la resolución emitida por la Sala Toluca en el juicio ST-JDC-308/2020 porque, por un lado, observó y atendió las facultades que tienen los tribunales electorales respecto del estudio de la regularidad constitucional de las normas. Por el otro analizó correctamente (y conforme el parámetro de regularidad constitucional y convencional), la supuesta omisión de la Legislatura del Estado de México de implementar una “vía paralela” distinta de las candidaturas independientes y de los partidos políticos, para que las comunidades y los pueblos indígenas puedan acceder a cargos de elección popular con base en sus regímenes internos (usos y costumbres).

### ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
I. ANTECEDENTES .....	3
II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.....	4
1. Competencia.....	4

## SUP-REC-65/2021

2. Justificación para resolver en sesión no presencial .....	5
3. Procedencia .....	5
3.1. Forma .....	5
3.2. Oportunidad .....	5
3.3. Legitimación e interés jurídico .....	6
3.4. Definitividad .....	7
3.5. Presupuesto específico de procedencia .....	7
4. Estudio de Fondo .....	10
4.1. Consideraciones de la sentencia recurrida .....	10
4.2. Agravios del recurso de reconsideración.....	16
4.3. Análisis de los agravios .....	19
RESUELVE.....	51

## GLOSARIO

<b>CADH</b>	Convención Americana de Derechos Humanos
<b>Código o Ley Electoral Local</b>	Código Electoral del Estado de México
<b>Constitución general</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
<b>Convenio 169 de la OIT</b>	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.
<b>Corte-IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Decreto 190 o el Decreto impugnado</b>	Decreto 190, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y del Código Electoral Local, relacionadas con la reducción del número de sindicaturas y regidurías que integrarán los ayuntamientos de dicha entidad federativa
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Orgánica Municipal Recurrente</b>	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
<b>Sala responsable o Sala Regional</b>	Octavio de Jesús Palma Estrada Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal en Toluca, Estado de México
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación



**Tribunal Electoral** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
**Tribunal local** Tribunal Electoral del Estado de México

## I. ANTECEDENTES

**1. Decreto estatal 190.** El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, se publicó en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México, el Decreto 190, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y del Código Electoral Local, relacionadas con la reducción del número de sindicaturas y regidurías que integrarán los ayuntamientos de dicha entidad federativa.

**2. Juicio ciudadano local.** Inconforme con lo anterior, el doce de noviembre de dos mil veinte, el ahora recurrente promovió juicio ciudadano local ante el Tribunal Local, el cual se radicó con la clave JDCL/156/2020.

En esencia, el actor cuestionó que el Decreto afectaba los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas, al no haberlos incluido ni valorar la incidencia de las reformas en la participación política de los pueblos y comunidades indígenas. Por otra parte, argumentó que la Legislatura del Estado de México había sido omisa en legislar y normar (administrativamente) la forma en que los integrantes de las comunidades indígenas podían acceder a cargos de elección popular por medio de una tercera vía a la de los partidos y candidaturas independientes.

**3. Sentencia local.** El dieciséis de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Local dictó sentencia en el mencionado juicio local, mediante la cual determinó *(i)* sobreseer parcialmente en el medio de impugnación, por lo que corresponde a la impugnación del Decreto 190; y, *(ii)* declarar infundados los conceptos de agravio sobre las omisiones normativas planteadas.

## **SUP-REC-65/2021**

**4. Juicio ciudadano federal.** Inconforme con lo anterior, el recurrente interpuso juicio ciudadano federal ante la Sala Responsable, misma que radicó el expediente con la clave ST-JDC-308/2020.

**5. Sentencia impugnada (ST-JDC-308/2020).** El veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la Sala Responsable dictó sentencia confirmando la resolución emitida por el Tribunal Local.

**6. Recurso de reconsideración.** Inconforme con lo anterior, el dos de enero de dos mil veintiuno, el recurrente interpuso recurso de reconsideración.

**7. Turno.** Mediante proveído con fecha del dos de febrero del año en curso, el magistrado presidente acordó turnar el expediente a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios.

**8. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en que se actúa.

**9. Admisión y cierre de instrucción.** Al no existir alguna cuestión pendiente por desahogar, en su oportunidad, el magistrado instructor admitió el recurso, cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia emitida por una de las salas regionales de este Tribunal



Electoral, cuya resolución corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional.<sup>1</sup>

## **2. Justificación para resolver en sesión no presencial**

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>2</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de recurso de reconsideración de manera no presencial.

## **3. Procedencia**

El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, fracción III, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos a) y b); 65 y 66 de la Ley de Medios.

### **3.1. Forma**

La demanda fue promovida ante la autoridad responsable y en ella consta: el nombre y la firma del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, agravios que le causa y preceptos constitucionales y legales presuntamente violados.

### **3.2. Oportunidad**

El recurso se interpuso en forma oportuna dentro del plazo legal de tres días previsto en la Ley de Medios, ya que la sentencia impugnada fue notificada

---

<sup>1</sup> Lo anterior, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

<sup>2</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el trece siguiente.

## **SUP-REC-65/2021**

de manera personal al recurrente el **veintinueve de enero de dos mil veintiuno**, tal como consta en la cédula de notificación respectiva y en la afirmación del recurrente en la demanda.

De esta forma, la referida notificación surtió efectos ese mismo día, por lo que el plazo legal para presentar el medio de impugnación **transcurrió del lunes primero al miércoles tres de febrero**; y la demanda se presentó el dos de febrero ante la autoridad responsable. Lo anterior, sin considerar los días treinta y treinta y uno de enero, por ser sábado y domingo, en tanto que el presente juicio no guarda relación con el desarrollo de un proceso electoral.

### **3.3. Legitimación e interés jurídico**

Se cumple con el requisito porque quien suscribe el presente recurso de reconsideración se ostenta como integrante de un colectivo indígena, cuya legitimación fue previamente reconocida ante la Sala responsable.<sup>3</sup> También cuenta con interés jurídico puesto que aduce que la sentencia impugnada, en la que figuró como actor, le causa una afectación a sus derechos político-electorales y a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México, en tanto que confirmó la inviabilidad de estudiar la

---

<sup>3</sup> En este punto, es importante destacar que la Sala Superior ha sustentado que, cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir tal acceso, derivado de que gozan de un régimen diferenciado, establecido en el artículo 2º constitucional. De igual modo, se ha estimado que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas. (Véase jurisprudencia 27/2011, de la Sala Superior y de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18; y, Jurisprudencia 4/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19).



constitucionalidad del Decreto 190 y la inexistencia de las omisiones legislativas que adujo (resuelto por el Tribunal Local).

### 3.4. Definitividad

Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra la sentencia emitida por la Sala Regional en un juicio ciudadano de su competencia, la cual no admite ser controvertida por otro medio de impugnación.

### 3.5. Presupuesto específico de procedencia

Con base en los artículos 61, párrafo 1, inciso b); y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general el recurso de reconsideración sólo procede para revisar sentencias de las Salas Regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Sin embargo, una lectura funcional de esos preceptos ha llevado a que esta Sala Superior sostenga que: el recurso de reconsideración es procedente en casos en los que se identifiquen sentencias de las Salas Regionales en donde haya un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma electoral, su inaplicación, **defina la interpretación directa de una disposición de la Constitución;**<sup>4</sup> o bien, se hubiera planteado alguna de esas cuestiones **y se aduzca que la sala regional realizó un indebido estudio o lo omitió.**<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

<sup>5</sup> Jurisprudencia 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

## **SUP-REC-65/2021**

El actor expuso ante la Sala Regional Toluca **dos planteamientos constitucionales** y, ante esta instancia, controvierte su determinación.

En primer lugar, el recurrente destacó que el Decreto impugnado era una norma autoaplicativa, porque con su simple emisión afectó los derechos de pueblos y comunidades indígenas, en tanto que redujo el número de regidores y eliminó, entre otras comisiones, a la “*De asuntos indígenas, en los municipios con presencia de población indígena*”. En este sentido, argumentó que el Tribunal Local debió ejercer un control de constitucionalidad respecto del Decreto 190 porque, derivado de la falta de consulta pública, no advirtió que con su simple emisión afectó a este colectivo.

En segundo término, el ahora recurrente argumentó que el Tribunal Local no analizó, correctamente, la omisión del Congreso Local del Estado de México de legislar en el artículo 23 del Código Electoral Local una “tercera vía” o “vía paralela” a la figura de partidos políticos y a la de candidaturas independientes, para que las comunidades y los pueblos indígenas pudieran acceder a cargos de elección popular a través de sus usos y costumbres.

Lo anterior, conforme con lo prescrito por el artículo 2º, inciso a), fracciones III y VII de la Constitución general. A juicio del recurrente, esta omisión vulnera las obligaciones constitucionales y convencionales de la Legislatura del Estado de México.

La Sala Regional consideró, por un lado, que no era jurídicamente factible la pretensión del actor en el sentido de analizar la constitucionalidad del Decreto impugnado, por constituir un control abstracto que, de realizarse, tendría efectos generales, no susceptibles de individualizarse. Afirmación que se robustecía con el hecho de que adujo violaciones en el procedimiento legislativo derivado de la falta de consulta.

**Por otro lado**, destacó que: 1) del artículo 2º, apartado A, fracción III no se desprendía el derecho a una vía paralela; 2) la figura del representante





indígena ante el ayuntamiento garantizaba su participación política; 3) la legislación local aplicable (artículo 17 de la Constitución Local y 23 del Código Electoral local) satisfacía los estándares establecidos en la normativa convencional y constitucional;<sup>6</sup> y 4) conceder la vía pretendida por el hoy recurrente implicaría romper con el esquema constitucional y legal en perjuicio del pacto federal..

En su demanda, el recurrente insiste en **dos cuestiones de carácter constitucional**.

- 1) El Decreto impugnado es de carácter autoaplicativo porque, ante la falta de consulta previa, libre e informada, la reducción de ediles afectó e impactó de manera directa en sus derechos de participar o pertenecer a las comisiones indígenas.
- 2) Argumenta que la Sala Regional no analizó correctamente su argumento constitucional, porque su pretensión no era que se garantizara su participación política a través de la figura del “representante indígena” prevista en el artículo 2º, apartado A, fracción VII<sup>7</sup> de la Constitución general sino que, derivado de la fracción III del artículo citado y distintos tratados internacionales reconociera la omisión de la legislación del Estado de México de regular un procedimiento alternativo por el que pueblos y comunidades indígenas pudieran acceder, con base en sus usos y costumbres, a cargos de elección popular.

---

<sup>6</sup> Previsto en los artículos 2º, párrafos 1 y 2, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución general; así como 26, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Véase, páginas 43-44 sentencia impugnada.

<sup>7</sup> El cual establece que: “A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...VII. Elegir, en los municipios con población indígena, **representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables**. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”

## **SUP-REC-65/2021**

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, sin prejuzgar sobre el planteamiento del recurrente, considera que se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración al cumplirse el supuesto consistente en que **las Salas Regionales interpreten directamente preceptos constitucionales, o bien, el recurrente aduzca un indebido estudio en los términos planteados.**

Las preguntas constitucionales que subsisten en esta instancia son: **1)** ¿ la omisión de realizar una consulta sobre el Decreto 190 puede considerarse un acto concreto de aplicación objeto de control de constitucionalidad por parte de los tribunales electorales?; y, **2)** ¿si nuestra Constitución o los tratados internacionales en la materia reconocen la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas accedan a cargos de elección popular a través de una vía adicional (distinta de los partidos políticos y candidaturas independientes)? En esa medida, ¿existe una omisión legislativa inconstitucional o inconvencional?

### **4. Estudio de Fondo**

Para poder analizar las cuestiones de constitucionalidad subyacentes, se expondrá cuáles fueron las consideraciones de la sentencia impugnada y los agravios formulados por el recurrente, a fin de determinar si la sentencia impugnada fue ajustada al marco constitucional y legal.

#### **4.1. Consideraciones de la sentencia recurrida**

La Sala Toluca, al dictar sentencia en el ST-JDC-308/2020, estudió los agravios del entonces actor en diversas temáticas, en las que sostuvo, medularmente, lo siguiente.

*1) Indebido sobreseimiento por falta de competencia para ejercer control constitucional abstracto*

El actor cuestionó la constitucionalidad y el indebido análisis del Tribunal Local del Decreto de reformas y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y del Código Electoral local, que en lo sustancial redujeron el número de regidurías y, en el caso de algunos municipios,



también el número de sindicaturas integrantes de los cabildos. Así como las comisiones permanentes de los propios ayuntamientos de la entidad. Lo que a decir del demandante mermaba los derechos de las comunidades indígenas.

En este sentido, la Sala regional estimó que el actor partió de una **premisa inexacta** al considerar que las normas previstas en el decreto impugnado son autoaplicativas. Para la responsable, las normas cuestionadas requerían de algún acto de aplicación para que causaran una afectación a la esfera de derechos de las personas. Es decir, son de carácter heteroaplicativo.<sup>8</sup>

Para la Sala regional, los alegatos del actor relacionados con supuestos vicios de la publicación de la norma general (con las etapas del proceso legislativo y los efectos futuros que el acto de aplicación causaría a los derechos político-electorales de la ciudadanía), estaban orientados a solicitar un análisis de constitucionalidad abstracto del Decreto 190, puesto que no guardaban relación con un acto concreto de aplicación, del que pudiera advertirse una lesión o restricción individualizada a los derechos colectivos de la ciudadanía indígena para acceder a los cargos públicos de elección popular.

Así, la Sala responsable sostuvo que la pretensión del actor era brindar efectos generales a las sentencias de los tribunales electorales con los cuales se concluyera la invalidez del Decreto. Sobre todo porque el actor señaló que el agravio era causado a toda la ciudadanía del Estado de México.

Para la Sala regional, atender la pretensión del entonces actor suponía sostener que los tribunales electorales cuentan con atribuciones para

---

<sup>8</sup> Esto es, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la norma, no se presentan de manera automática con su entrada en vigor, sino que es necesario que se realice un acto el cual condiciona la aplicación de la disposición de derecho, ya que los efectos jurídicos de la norma, se encuentran sometidos a la realización de ese acto.

## **SUP-REC-65/2021**

realizar el control abstracto de constitucionalidad de las normas. Lo cual es contrario al texto constitucional porque ellas son exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución general).

Por tanto, sostuvo que fue apegado a Derecho la determinación del Tribunal local para sostener su incompetencia.

### *2) Indebida fundamentación y motivación de la sentencia y falta de exhaustividad sobre las omisiones normativas planteadas*

El actor cuestionó el indebido análisis del Tribunal Local de las omisiones que en su concepto incurrió la Legislatura local al no haber instrumentado en el artículo 23 del Código Electoral Local una tercera vía (distinta de los partidos políticos y candidaturas independientes) para que los pueblos y comunidades indígenas pudieran acceder por medio de sus sistemas normativos a cargos de elección popular.

En su consideración, ello no respeta ni garantiza la participación efectiva de las comunidades indígenas para acceder al cargo.

Para la Sala regional los motivos de disenso del entonces actor eran **infundados** pues la sentencia del Tribunal local sí se encontraba debidamente fundada y motivada.

A partir del marco constitucional y convencional, la Sala regional analizó el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas como un derecho humano, más no absoluto. Con base en este marco, destacó que:

- El derecho a la libre determinación y la autonomía es un derecho de base constitucional y de configuración legal con ciertos contenidos mínimos,<sup>9</sup> porque si bien el reconocimiento de los pueblos y las

---

<sup>9</sup> Los previstos en el apartado A del artículo 2° constitucional), los cuales comprenden (i) las formas internas de convivencia, (ii) la aplicación de sus sistemas normativos en la solución de conflictos internos, (iii) las formas propias de gobierno y su representación en los municipios, (iv) su cultura e identidad, (v) el hábitat y sus tierras, (vi) los recursos naturales y, (vii) el acceso a la jurisdicción del Estado. Además, tal reserva jurídica



comunidades indígenas es una materia que está reservada a las entidades, se encuentra sujeta a los principios generales previstos en la materia en la Constitución general.<sup>10</sup> El artículo 2º constitucional es consistente con la normativa internacional<sup>11</sup> cuando, expresamente, dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas **con sus asuntos internos o locales**, de ahí que se subraye la unicidad e indivisibilidad de la Nación mexicana y el deber de respetar el pacto federal.

- Existe consistencia con lo previsto en los artículos, 2, apartado A, fracción VII de la Constitución; 26, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 17 de la Constitución local, cuando disponen que los pueblos y comunidades indígenas **tienen el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena y que elegirán a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno**. Derecho que efectivamente se encuentra previsto de manera coherente en la normativa del Estado de México.<sup>12</sup>
- En México existen dos grandes **modelos de organización política** que están circunscritos al ámbito municipal o interno y local de los pueblos y comunidades indígenas: **(i)** el modelo autóctono u

---

encuentra su razón en el contexto fáctico de los pueblos y comunidades de cada entidad federativa. Véase, sentencia impugnada, págs. 35 y 36.

<sup>10</sup> Párrafos primero a cuarto del artículo 2º.

<sup>11</sup> Artículo 4º, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>12</sup> El cual en su artículo 17 establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, **en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas**, respetando los derechos fundamentales, humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución general, de manera gradual.

## SUP-REC-65/2021

originario por el que los pueblos y comunidades indígenas eligen a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales; (ii) el modelo integracionista o de acciones afirmativas, en el que los indígenas eligen a sus representantes ante los ayuntamientos, si existe población indígena, como se reconoce en la legislación del Estado de México.<sup>13</sup>

- Existe un deber de consulta, por parte de las autoridades, con base en el cual estas deben cooperar con los pueblos interesados antes de adoptar medidas que les afecten<sup>14</sup>.

Con base en lo anterior, la Sala Regional estimó que **las razones expresadas por el tribunal local se ajustaban al orden jurídico**. Por ello validó que el entonces actor partía de una **premisa inexacta** sobre la existencia de una omisión o necesidad de legislar y normar administrativamente la forma y los procedimientos mediante los cuales los integrantes de las comunidades indígenas podían acceder a los cargos de elección popular en los ayuntamientos, **mediante la implementación de una tercera vía, que operara en forma paralela, ajena o separada a los partidos políticos y a las candidaturas independientes** y que **se rigiera mediante el sistema de usos y costumbres**. Circunstancia que, al no estar regulada y reglamentada en la normativa electoral local, actualizaba la citada omisión.

En ese sentido, la Sala regional consideró que la pretensión del actor no se encontraba bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución general, esto es, que se implementen los usos y costumbres en ayuntamientos regidos actualmente por el sistema de partidos políticos, **en el cual el Gobierno Autónomo Indígena del Estado de México sea quien designe a los candidatos**.

---

<sup>13</sup> Artículo 78, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>14</sup> Como sustento de lo anterior, la Sala Regional cito la controversia constitucional 32/2012; así como lo resuelto por esta Sala Superior en diversos precedentes. Véase, sentencia impugnada, págs. 39 a 43.



Para la sala responsable, tal como sostuvo el tribunal local, conceder la implementación de una **“tercera vía” para el acceso de los cargos públicos rompería con el equilibrio del bloque constitucional**, que prevé un sistema de participación política democrática, inclusiva y plural, en el que se garantiza el derecho al voto pasivo, tanto a la ciudadanía que no se encontraba sujeta al régimen de usos y costumbres, como el derecho que detentan las comunidades originarias a participar y acceder a esos cargos de elección popular. Por tanto, la asociación de ciudadanos que representa tenía expedito su derecho a acceder a los referidos cargos públicos, por la vía de partidos políticos o por las candidaturas independientes.

Para la Sala regional, la sentencia del tribunal local se encontraba debidamente fundada y motivada, ante la inexistencia de la omisión normativa aducida en la instancia primigenia, dado que la legislación mexiquense se encuentra ajustada a los parámetros constitucionales, convencionales y legales correspondientes.

Finalmente, la Sala regional estimó que era inatendible el planteamiento del actor y que su pretensión era inviable, pues éste buscaba arrogarse facultades omnímodas para determinar los procedimientos y quiénes serán los candidatos indígenas.

### *3) Indebida fundamentación y motivación del Decreto 190 y omisión legislativa*

Para la Sala regional resultaron **inoperantes** los motivos de disenso, porque la pretensión del actor es que se ejerza un control abstracto sobre la no conformidad del Decreto a la Constitución, para la cual los tribunales electorales carecen de atribuciones, porque es una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de

## **SUP-REC-65/2021**

inconstitucional, conforme al artículo 105, fracción II de la Constitución general, como se reseñó previamente.

Por último, la Sala regional calificó de **inoperantes** distintos agravios que constituían una reiteración de lo sostenido en la instancia local.

En consecuencia, la Sala regional **confirmó** la sentencia dictada por el tribunal local.

### **4.2. Agravios del recurso de reconsideración**

Los agravios pueden sintetizarse bajo tres temáticas: **1)** indebido análisis de la falta de consulta como acto concreto de aplicación susceptible de control de constitucionalidad; **2)** indebida interpretación del artículo 2º, apartado A, fracción III; y, **3)** falta de congruencia y exhaustividad.

#### *1) Indebido análisis de la falta de consulta como acto concreto de aplicación susceptible de control de convencionalidad*

El recurrente argumenta que la sentencia está indebidamente fundada y motivada, ya que al determinar que el Tribunal Local no tenía competencia para cuestionar la constitucionalidad del Decreto 190 en abstracto, la Sala Regional no valoró que los pueblos y comunidades indígenas fueron excluidos del proceso de reforma, afectando sus derechos con su mera entrada en vigor.

Reitera que las normas previstas en el Decreto impugnado son autoaplicativas, porque con su entrada en vigor afectaron la participación política de los pueblos y comunidades indígenas. Sin que previamente el legislador hubiera realizado una consulta pública, libre e informada. **A su juicio, este es el acto concreto de aplicación.**

En efecto, el recurrente argumenta que existen **vicios en el proceso legislativo** porque debió consultarse a los pueblos y comunidades indígenas, ya que: **1)** la reforma no estableció la forma en que podrían





acceder a los cargos de elección popular (omisión legislativa); y **2)** la reducción en el número de regidores, sindicaturas y comisiones permanentes (entre ellas la correspondiente a los pueblos y comunidades indígenas) afectó su posibilidad de participar para cargos de elección popular, resultando en un acto discriminatorio. De estas dos premisas, se desprende que la norma era autoaplicativa y no heteroaplicativa, como indebidamente razonó la Sala responsable.

Para el recurrente los efectos pueden ser, únicamente, en el sentido de que se revoque el Decreto impugnado para adaptar el proceso legislativo a las disposiciones constitucionales y convencionales que exigen se realice la consulta previa, libre e informada.

También para el actor resulta inexacto que la Sala responsable haya afirmado que: el control de constitucionalidad del Decreto 190 correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía de la acción de inconstitucionalidad; porque el recurrente, como ciudadano, no tenía legitimación para interponerla.

*2) Indebida interpretación del artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución general*

Según el recurrente, la Sala Regional no valoró que, a raíz de la reforma constitucional del veintidós de mayo de dos mil quince, al artículo 2º, apartado A, **fracción III** de la Constitución general, las legislaturas de las entidades federativas deben garantizar que los pueblos y comunidades indígenas accedan (a través de sus usos y costumbres), a cargos de elección popular por medio de una “tercera vía” o “vía paralela”, distinta de los partidos políticos y las candidaturas independientes.

Así, fue indebida la interpretación que realizó la Sala responsable, porque el derecho de participación a través de una tercera vía no deriva del artículo 2º, apartado A, **fracción VII** (que regula la figura del representante

## **SUP-REC-65/2021**

indígena), sino de la **fracción III** (que establece que los pueblos y comunidades indígenas podrán acceder a cargos de elección popular).

Para el actor, existe una **omisión relativa**, ya que si bien el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Local reitera lo previsto en el artículo 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución general. Lo cierto es que, el diverso artículo 23 del Código Electoral Local, no instrumentó el derecho de los pueblos y comunidades de acceder mediante sus usos y costumbres a cargos de elección popular. Esto es, no estableció cómo debe ser el procedimiento de convocatoria, el registro y la expedición (en su caso), de la constancia de mayoría relativa. Esta omisión adicionalmente repercutió, a su vez, en la posibilidad de desplegar acciones administrativas por parte del Instituto Local.

Así, el recurrente sostiene que no puede entenderse que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de postularse por la vía de partidos políticos, pues existe una restricción en el artículo 116, fracción IV, inciso e) constitucional que prohíbe esa vía. Además, de que en la actualidad ningún partido político garantiza el acceso de los candidatos indígenas a cargos de elección popular, pues no existen acciones afirmativas en ese sentido.

### *3) Congruencia y exhaustividad*

El recurrente argumenta que la Sala responsable no valoró que: **1)** quedó demostrado en actuaciones judiciales y mediante los informes rendidos por las autoridades responsables, el hecho de que los pueblos y comunidades indígenas no fueron consultados (ni incluidos) en el proceso de emisión del Decreto 190; **2)** el Tribunal no analizó el fondo de la controversia de manera íntegra; **3)** distintos precedentes que exhibió y que, en su concepto, eran aplicables al caso;<sup>15</sup> **4)** valoración de pruebas, entre otros.

En este sentido, alega una falta de congruencia y exhaustividad en el análisis de la controversia, los agravios previstos en su demanda, pruebas

---

<sup>15</sup> Entre ellos, el SCM-JDC-403/2018, SCM-JDC-402/2018, TEEQ-JLD-1/2019.



y hechos, así como, una denegación de justicia en contravención de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

#### **4.3. Análisis de los agravios**

En términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley de Medios, en los recursos de reconsideración no aplica la regla relativa a la suplencia de las deficiencias u omisiones en los agravios. Sin embargo, esta Sala Superior ha determinado (como excepción) que con base en el marco constitucional y legal aplicable,<sup>16</sup> dicha suplencia sí procede cuando los recursos sean interpuestos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas.<sup>17</sup>

Como se desprende de la síntesis de agravios, así como de lo analizado en el apartado de procedencia, en la demanda presentada en el recurso de reconsideración, el actor insiste en dos cuestiones de carácter constitucional para controvertir la sentencia de la Sala regional.

Por tanto, bajo esa perspectiva se analizarán los agravios hechos valer por el recurrente a la luz de las preguntas constitucionales que subyacen al caso<sup>18</sup>, sin que ello implique resolver favorablemente a sus pretensiones.

##### **4.3.1. *¿La omisión de realizar una consulta sobre el Decreto 190 puede considerarse un acto concreto de aplicación objeto de control de constitucionalidad por parte de los tribunales electorales?***

---

<sup>16</sup> Artículos 1º, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º; 4º, apartado 1; y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2º, apartado A, fracción VIII; 17, y 133 de la Constitución general; así como 2º, 4º, 9º, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

<sup>17</sup> Por ejemplo, consultar la resolución emitida en el expediente identificado con la clave SUP-REC-330/2019.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## **SUP-REC-65/2021**

En esencia, el recurrente cuestiona que la Sala Regional, al analizar el agravio formulado en contra del sobreseimiento del juicio local, confirmó que realizó un planteamiento que implicaba un control abstracto del Decreto 190.

En opinión del recurrente, la Sala responsable omitió realizar un estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de dicho decreto, a partir de la falta de consulta previa a las comunidades indígenas como un acto concreto de aplicación que, con su sola entrada en vigor, le causa perjuicio. Además, para el actor la ausencia de una consulta previa le genera discriminación y constituye un vicio en el proceso legislativo suficiente para modificar o revocar el Decreto impugnado.

El agravio es **infundado** porque: **1)** en el caso, no puede hacerse el control de constitucionalidad del Decreto impugnado solicitado por el recurrente en tanto que se cuestiona un vicio en el procedimiento legislativo (falta de consulta); y, **2)** en todo caso, la integración orgánica del ayuntamiento es una cuestión que escapa a la materia electoral.

Si bien es cierto que la sala responsable no abordó el planteamiento hecho valer por el recurrente desde esa perspectiva, es decir, a partir de que la falta de consulta previa como el acto concreto de aplicación, para esta Sala Superior ello no hubiera sido suficiente para arribar a una conclusión distinta a la que se llegó en la sentencia impugnada.

En concepto de este órgano jurisdiccional, la determinación de la Sala responsable fue ajustada a Derecho, pues observó y atendió las facultades de los tribunales electorales respecto del estudio de la regularidad constitucional de las normas, las cuales disponen que éstos solo pueden realizar un control de constitucionalidad concreto, porque la Constitución general reserva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control abstracto de constitucionalidad de las leyes, de acuerdo con el artículo 105, fracción II de la Constitución general.



De conformidad con el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución general las Salas del Tribunal Electoral están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, cuyas sentencias se limitarán al caso en concreto sometido a su conocimiento, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad.<sup>19</sup>

En este contexto, tal como sostuvo la Sala responsable, las disposiciones del Decreto impugnado (cuyo estudio solicita el actor) son normas heteroaplicativas que necesitan un acto concreto de aplicación para poder sujetarse al control de constitucionalidad que realizan los tribunales electorales. Lo anterior, pues requieren un acto diverso a la sola emisión de la norma para causar el supuesto perjuicio o afectación que pueda ser reparado.<sup>20</sup>

Al respecto, es importante precisar que si bien la doctrina judicial de la Sala Superior ha modulado y flexibilizado los alcances y la manera en que deben actualizarse los actos concretos de aplicación, atendiendo a sus efectos en casos particulares (para que éstos sean objeto de control de constitucionalidad), se estima que en este asunto, no se actualizan tales excepciones.

En efecto, con motivo del recurso de reconsideración SUP-REC-88/2021,<sup>21</sup> la Sala Superior reconoció que existen situaciones en las que una reforma

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 35/2013 de rubro INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

<sup>20</sup> Pleno, SCJN, Tesis P./J. 55/97, Jurisprudencia (constitucional, común) 55/97 de rubro "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Julio de 1997, página 5.

<sup>21</sup> En el caso se analizó la constitucionalidad del dictamen aprobado por el Congreso de la Ciudad de México, por el cual se eliminó la figura de la diputación migrante del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. En el caso, se estimó que la simple emisión del Decreto podía considerarse un acto de aplicación en sentido amplio, porque con su simple entrada en vigor generó una afectación directa al colectivo migrante.

## **SUP-REC-65/2021**

legislativa, por sí misma, puede generar un acto concreto de aplicación susceptible de afectación actual, directa e inmediata en la esfera de los derechos de un colectivo, lo que permite su análisis por parte de las autoridades electorales.

En este sentido, a partir de una visión flexible de lo que debe entenderse por “actos concretos de aplicación” la Sala estimó que existen situaciones en que la simple emisión de un acto legislativo, por su naturaleza y grado de afectación directa, pueden **equipararse a un acto de aplicación**, de manera que no sea viable esperar en estricto sentido un acto de aplicación.

Así, en ocasiones como, por ejemplo, la cancelación de un derecho de participación política previamente reconocido a un colectivo, no es exigible un acto concreto de aplicación en un sentido estricto; sin que ello implique un control de constitucionalidad en abstracto, porque los efectos están dirigidos a tutelar una situación de facto preexistente.

No obstante, esta modulación (reconocida por la Sala Superior) respecto de los actos concretos de aplicación no es aplicable al caso bajo estudio, porque el Decreto impugnado no supuso, como razonó la responsable, alguna afectación inminente respecto de los derechos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, en la medida en que no suprimió de manera directa alguna prerrogativa o derecho electoral previamente establecido a su favor. Por tanto, no se justifica el análisis de la constitucionalidad del acto legislativo cuestionado con la perspectiva de acto de aplicación en sentido amplio.

En el caso, el recurrente plantea ante esta instancia la presencia de un posible vicio en el procedimiento legislativo, derivado de la supuesta falta de realizar una consulta previa a la emisión del Decreto cuestionado. Lo cual no puede ser objeto de estudio por este tribunal al escapar de sus facultades.



Siguiendo la línea argumentativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>22</sup>, los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento. De tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo en lo individual, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.

Por tanto, resulta razonable concluir que la falta de consulta previa alegada por el recurrente (al formar parte del procedimiento legislativo atinente), deba impugnarse en conjunto con la norma en abstracto; o bien, en concreto a partir de un acto de aplicación.

Cabe señalar que las violaciones al procedimiento legislativo escapan de la competencia de este órgano jurisdiccional porque se tratan de aspectos que guardan relación con temas que pertenecen al ámbito del Derecho en general, y al parlamentario y constitucional en particular, lo cual es ajeno a la materia electoral.<sup>23</sup>

En ese sentido, ante la inexistencia de un acto concreto de aplicación, resultaba jurídicamente inviable que la sala responsable analizara la falta de consulta previa como un acto que vició el procedimiento legislativo y, por ende, revisar la constitucionalidad del decreto impugnado.

---

<sup>22</sup> Jurisprudencia 35/2004 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.

<sup>23</sup> Es importante precisar que la Sala Superior ha conocido y aceptado su competencia en casos excepcionales cuando se cuestionan vicios en el procedimiento legislativo. En efecto, en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1145/2019, la Sala Superior declaró fundada la omisión atribuida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, porque en el proceso de iniciativa ciudadana de una ley, el órgano legislativo omitió convocar a los representantes de los ciudadanos firmantes para que expusieran el contenido de la propuesta a fin de continuar con el desarrollo del proceso legislativo correspondiente. Sin embargo, en este caso se justificó la competencia porque se vulneraba de manera directa el derecho político-electoral de la ciudadanía de **iniciar leyes e intervenir directamente en los asuntos políticos del país, siendo que una iniciativa ciudadana es un instrumento de democracia directa que permite a la ciudadanía participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales.**

## **SUP-REC-65/2021**

La sala responsable carecía de facultades para invalidar el Decreto, tal como pretende el recurrente, puesto que ello se traduciría en sujetar el Decreto a un control abstracto de constitucionalidad por el que se otorgan efectos generales a una sentencia. Lo que es propio del control de constitucionalidad realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de las acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior no implica el desconocimiento del derecho humano a la consulta previa. De hecho, ese derecho ha sido reconocido y protegido por este órgano jurisdiccional en un sinnúmero de asuntos. Sin embargo, en la especie, su tutela no puede ser exigida en este ámbito de competencia jurisdiccional, ya que, en los términos planteados por el recurrente, escapa de las atribuciones que tiene el Tribunal Electoral para analizar la constitucionalidad de leyes electorales en casos concretos, o bien, en aquellos en los que es posible equiparar los efectos de un decreto legislativo a una afectación concreta (sin que esta hipótesis se actualice en el presente asunto, como se puntualizó). En ese sentido, la Sala Superior ha establecido el criterio relativo a que las autoridades administrativas electorales (de cualquier orden de gobierno), tienen el deber de **consultar** a la comunidad (o pueblo interesado) 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 objetivo de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades<sup>24</sup>.

Hasta este momento, el estudio de la posible vulneración al derecho a la consulta previa de los pueblos (y/o comunidades) indígenas a cargo de este Tribunal, ha estado orientado a analizar actos concretos de aplicación debido a las particularidades de los asuntos, en los cuales el control de

---

<sup>24</sup> Véase la jurisprudencia 37/2015, de rubro **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.**





constitucionalidad realizado también ha sido concreto. Así se ha razonado en diversos precedentes que se describen a continuación a manera de ejemplo:

- SUP-JDC-1959/2016. Esta Sala Superior analizó el acuerdo del Instituto Nacional Electoral por el que aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales del estado de Sonora, puesto que era necesario valorar el resultado del proceso de consulta a la comunidad indígena Cucapah. Así, el acto concreto objeto de estudio correspondía con la delimitación territorial de una sección electoral con base en lo manifestado por la comunidad indígena. La Sala Superior revocó el acuerdo impugnado, debido a que no se tomó en cuenta el resultado de la consulta realizada a las autoridades de la comunidad, respecto de su intención de continuar permaneciendo en cierta cabecera municipal.
- SUP-RAP-726/2017. Este Tribunal sujetó a revisión judicial el acuerdo del Instituto Nacional Electoral, por el que implementó acciones afirmativas en favor de los pueblos originarios para el registro de candidaturas para el proceso electoral federal 2017-2018. El acuerdo en cita, emitido en el marco del proceso electoral referido, constituyó el caso concreto en el que se realizaría el estudio de la regularidad constitucional del caso.

La Sala Superior consideró que los lineamientos impugnados no vulneraron el derecho a consulta previa porque las acciones afirmativas tenían como propósito la participación real y activa de dicha población.

- SUP-REC-173/2020. Este Tribunal analizó si la consulta realizada por el OPLE de la Ciudad de México a las comunidades indígenas (para la delimitación de las nuevas circunscripciones en la entidad)

## **SUP-REC-65/2021**

era culturalmente adecuada, pues requería conexión a internet e instrumentos tecnológicos para poder participar. En ese sentido, el acto concreto, cuya constitucionalidad fue sujeta a revisión, fue una sentencia de la Sala Regional de la Ciudad de México que, a su vez, analizó la legalidad del acuerdo del OPLE por el que se establecieron las condiciones y los mecanismos en los que se realizarían las consultas para establecer una nueva delimitación territorial bajo el contexto de la pandemia.

La Sala Superior confirmó la conclusión de la sala responsable respecto a que la consulta efectuada no había sido culturalmente adecuada, porque no se ajustó a sus prácticas tradicionales. Aunque modificó los efectos de la sentencia respecto de cuándo debía realizarse la consulta.

- SUP-REC-211/2020. La Sala Superior estudió si la suspensión al procedimiento consultivo a los pueblos y comunidades indígenas de Nayarit, relacionado con las acciones afirmativas ordenadas para el próximo proceso electoral, había ponderado de forma adecuada el derecho a la salud y el derecho a la consulta. En ese sentido, el acto concreto sujeto a estudio fue la suspensión de la consulta comprendida en la sentencia de la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal.

La Sala Superior confirmó la sentencia de la sala regional, pues justificó la suspensión temporal respecto de la implementación de medidas afirmativas (debido a la emergencia sanitaria) y a fin de no comprometer la salud de los pueblos indígenas.

A diferencia de los precedentes en cita, en el presente caso, el recurrente cuestiona la validez del Decreto derivada de la falta de consulta previa, en general.



Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que corresponde a la SCJN el estudio de los planteamientos de validez de las normas respecto de los parámetros constitucionales y convencionales, como es la ausencia de consulta previa a las comunidades indígenas involucradas en atención a los efectos en caso de concluirse su transgresión.<sup>25</sup> Justo, con base en esta premisa, la SCJN ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en la materia.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 (legislación del estado de Hidalgo),<sup>26</sup> así como de forma reciente en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas (legislación del estado de Veracruz),<sup>27</sup> declaró la invalidez de los decretos correspondientes con motivo de que la legislatura omitió realizar una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada a las comunidades y los pueblos indígenas respecto de las determinaciones que inciden en su derechos.

En este contexto, la propia Sala regional reconoció que la constitucionalidad del Decreto 190 sería conocida por la SCJN, por medio de las acciones de inconstitucionalidad con número 278/2020, 279/2020, 280/2020, 281/2020 y 282/2020.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Similar consideración a lo sostenido en el juicio SUP-JDC-2493/2020 y acumulado.

<sup>26</sup> Pleno, SCJN, Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 por la que se declaró la invalidez de la totalidad del Decreto sujeto a control debido a que el legislador omitió realizar la consulta previa correspondiente. Acción aprobada por mayoría de nueve votos respecto de la invalidez del decreto. Disponible en [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2019/19/3\\_264544\\_5033.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2019/19/3_264544_5033.docx)

<sup>27</sup> Pleno, SCJN. Sesión del 3 de diciembre de 2020. Pendiente de publicación. Información disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=273708>

<sup>28</sup> El Pleno de la SCJN en sesión ordinaria del pasado 18 de febrero de 2021, resolvió lo conducente y, esencialmente, reconoció la validez de las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestionó, asimismo, determinó no estudiar el fondo de los alegatos relacionados con el artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal (la eliminación de comisiones) porque estimó que es un aspecto vinculado con el gobierno municipal y no con la materia electoral. Resolución pendiente de publicación, versión taquigráfica disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2021-02-18/18%20de%20febrero%20de%202021%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

## **SUP-REC-65/2021**

Como segundo aspecto, esta Sala Superior considera que el tema subyacente a la falta (o no) de consulta previa respecto de la reducción de los integrantes de los ayuntamientos y la desaparición de las comisiones municipales en el Estado de México, tampoco puede ser objeto de pronunciamiento por este órgano jurisdiccional pues escapa de la materia electoral.

Las normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, son las que establecen el régimen o procedimiento para la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal o municipal. O bien aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.

En tal virtud, la organización interna y el ejercicio de las funciones administrativas de los ayuntamientos no se ven, en principio, inmersos en el derecho electoral, ya que atañen a cuestiones relacionadas con sus facultades, así como con el diseño competencial, el ejercicio de la función administrativa y la organización de los ayuntamientos.<sup>29</sup>

Por tanto, los vicios legislativos alegados por el recurrente, correspondientes con la necesidad de implementar una consulta previa a la emisión del decreto legislativo, corresponde con un planteamiento de validez de las normas cuyo estudio corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no a los tribunales electorales.<sup>30</sup>

### **4.3.2. *¿Nuestra Constitución o los tratados internacionales en la materia reconocen la posibilidad de que los pueblos y las***

---

<sup>29</sup> Sirve de apoyo lo previsto en la jurisprudencia 6/2011 de rubro AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADAN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 11 y 12.

<sup>30</sup> Similar consideración a lo sostenido en el juicio SUP-JDC-2493/2020 y acumulado.



***comunidades indígenas accedan a cargos de elección popular a través de una vía adicional (distinta de los partidos políticos y candidaturas independientes)? y, en esa medida, si ¿existe una omisión legislativa inconstitucional o inconvencional?***

Tal como se expuso, el recurrente sostiene que derivado de la reforma constitucional de veintidós de mayo de dos mil quince al artículo 2º, apartado A, fracción III, el constituyente reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para acceder a cargos de elección popular mediante sus usos y costumbres. Derecho que, a su vez, se replicó en el artículo 17 de la Constitución local.<sup>31</sup> Sin embargo, en su concepto, el numeral 23, párrafo quinto de la Ley Electoral Local, fue omiso en instrumentar ese derecho.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Artículo 17.- El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexicano a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlzinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena. El Estado favorecerá la educación básica bilingüe.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

**Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de equidad, de conformidad con esta Constitución y la ley respectiva.**

<sup>32</sup> Artículo 23. (...) Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, y garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal, de manera gradual.

Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes

## SUP-REC-65/2021

A su juicio, **existe una omisión legislativa relativa**, porque el artículo 17 de la Constitución local reconoce el derecho a postular representantes por medio de sus sistemas normativos internos (como dispone la Constitución general), pero el artículo 23 de la Ley Electoral Local no lo instrumentó.

Argumenta que, a partir de una interpretación a los artículos 2º, apartado A, fracción III; y 116, fracción IV, inciso e)<sup>33</sup> de la Constitución general; al Convenio 169 de la OIT y a la CADH, se desprende que los indígenas deben elegir a sus representantes para los cargos de elección popular a través de sus usos y costumbres, y **no exclusivamente mediante el sistema de partidos políticos o candidaturas independientes**. En su concepto, incluso el artículo 116 constitucional establece que los partidos tienen derecho a solicitar el registro de candidatos “*con excepción de lo dispuesto en los artículos 2, apartado A, fracciones III y VII*”; lo que exige que el legislador local establezca una **tercera vía** para materializar su derecho.

Finalmente, para el actor, contrario a lo que argumenta la Sala Toluca, la figura del “representante indígena” ante el ayuntamiento (previsto en el artículo 2º, apartado A, **fracción VII**), es distinta a su derecho a elegir a sus representantes en cargos de elección popular conforme a sus usos y costumbres internos. En concreto, a elegir representantes ante los cabildos a través de un regidor indígena por cada ayuntamiento u otros cargos (reconocido en el artículo 2º, apartado A, **fracción III**).

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado** porque: **1)** la reforma constitucional del 22 de mayo de 2015 no tuvo el fin señalado por el actor; **2)** las normas y la jurisprudencia internacional tampoco exigen la

---

para el ejercicio de sus formas, propias de gobierno interno, garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad y paridad.

<sup>33</sup> “...IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:...e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución



implementación de la tercera vía planteada por el recurrente; y, **3)** la Constitución Local y la Ley Electoral sí tutelan los derechos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares constitucionales y convencionales.

El problema constitucional que debe resolver esta Sala Superior es: si nuestro marco constitucional o convencional reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a postular candidatos a cargos de elección popular, a través de una “tercera vía” o “vía paralela” a los partidos políticos y candidatos independientes basada exclusivamente en sus usos y sistemas normativos internos. Y, en ese sentido, si existe una omisión legislativa.

Cuando la Constitución general o los tratados internacionales consagran un derecho o principio de eficacia diferida (esto es, cuya realización material está encomendada a su regulación mediante una ley secundaria), la omisión de emitir disposiciones que así lo realicen genera vacíos que impiden su concretización. De ahí que, el control debe consistir, en primer lugar, en determinar si la omisión se configura y, de ser así, en segundo término, esclarecer si la misma resulta contraria a Constitución.

Así, por cuestión de método, primero se establecerá el *parámetro de regularidad constitucional y convencional*, con la finalidad de determinar si existe la obligación exigida por el recurrente; y, **en caso de subsistir esa obligación**, se analizará la legislación local como *objeto de control* para determinar si existe o no la supuesta omisión.

*a) Panorama constitucional y convencional*

Como cuestión previa conviene puntualizar que, a raíz de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, nuestro sistema constitucional impuso una nueva manera de concebirlos y garantizarlos. El artículo 1° constitucional prescribió que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, estarían obligadas a velar y respetar, no sólo los

## SUP-REC-65/2021

derechos humanos previstos en la Constitución general, sino también aquellos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano fuera parte.

Con este fenómeno, el bloque de constitucionalidad, y respectivo control de regularidad de las normas y actos, se integró por los derechos humanos de fuente internacional y nacional; entrando, así en un sistema de reenvíos y de integración normativa que va de la Constitución general a los tratados internacionales en la materia y viceversa.<sup>34</sup>

La reforma introdujo un sistema articulado en el que, en materia de derechos humanos, éstos deben: 1) *entenderse* como parte de un mismo bloque de constitucionalidad; y, 2) *armonizarse e integrarse* recíprocamente.<sup>35</sup> Con esta dimensión integradora, el control jurisdiccional debe hacerse tomando en cuenta las obligaciones constitucionales y convencionales.<sup>36</sup>

Bajo este parámetro, en el caso de las omisiones legislativas, el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional cuando omite dictar normas que, como consecuencia, vulneren directamente los derechos humanos de fuente nacional e internacional. Así, la responsabilidad puede darse ya no solo dictando normas inconstitucionales o inconvencionales,

---

<sup>34</sup> Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución)”, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, pp. 103-105.

<sup>35</sup> Caballero Ochoa, José Luis y García Huerta, Daniel Antonio, “Los rumbos jurisprudenciales de la interpretación conforme: alcances y límites sobre su aplicación en la Corte Suprema Mexicana”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, num. 41, julio-diciembre 2019, p. 42.

<sup>36</sup> Precisamente, este fue el criterio que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011. En la sentencia en cita, el Pleno determinó que, a la luz del nuevo paradigma constitucional en materia de derechos humanos, el criterio de jerarquía en materia de tratados internacionales de derechos humanos resultaba insatisfactorio. En consecuencia, entendió que para la nueva conformación del catálogo de derechos humanos era irrelevante la fuente u origen del derecho humano y, en esa medida, sus relaciones no pueden ser estudiadas en términos de jerarquía. Esta concepción tendría que ser sustituida por una visión que entendiera que los derechos humanos de fuente nacional o internacional integra un mismo catálogo de rango constitucional.





sino también *no dictando* aquellas normas que la Constitución o los tratados internacionales *les manda promulgar*.

Lo anterior implica que el control de constitucionalidad y convencionalidad, y con este el examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, con los derechos humanos previstos en la Constitución general y los tratados internacionales en la materia, exige que los Tribunales constitucionales realicen un control de constitucionalidad y convencionalidad, para verificar que no existan actos u *omisiones* lesivas de la Constitución o tratados internacionales.<sup>37</sup> De lo contrario, el mandato constitucional o convencional, si bien vigente y vinculante, no tendría operatividad.

De esta manera, es importante determinar, primero, si nuestra Constitución tutela el derecho exigido por el recurrente, esto es, una vía paralela a los partidos y candidaturas independientes; y, segundo, si a pesar de no existir disposición expresa en la Constitución esta forma de participación puede válidamente desprenderse de las obligaciones convencionales.<sup>38</sup>

Este Tribunal comparte el estándar utilizado por la Sala Regional Toluca y, en esta medida, considera que el parámetro de control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, **y sus posibles omisiones**, se integra por lo previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII; artículo 115, fracción III; los artículos 6º, numerales 1 y 2 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; los artículos 5º, 18, 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; artículos III, IV, X, XXXI de la Declaración Americana sobre los

---

<sup>37</sup> Eto Cruz, Gerardo, "Inconstitucionalidad por omisión e inconventionalidad por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos", *Justicia Electoral*, núm. 16, vol. 1, julio-diciembre 2015, p. 307.

<sup>38</sup> Un análisis similar se realizó en el caso del SUP-JDC-1282/2018.

## **SUP-REC-65/2021**

Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>39</sup>

### *b) Constitucionalismo indígena*

Para esta Sala Superior, previo al análisis de la omisión legislativa cuestionada, resulta importante enfatizar que existe una pretensión constitucionalmente valiosa en la demanda del recurrente, en la medida en que la materia de la controversia se inserta en uno de los temas más relevantes y complejos de la agenda política nacional: las demandas provenientes del indigenismo y, con éstas, las condiciones e instrumentos que ha elaborado nuestro Poder de Reforma para lograr condiciones de paz, el establecimiento de instancias de comunicación y el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>40</sup>

En efecto, la historia del reconocimiento constitucional de las diferencias culturales, la lucha por evitar una aplicación neutral y homogénea de la Ley, así como la construcción de una organización política, social y jurídica pluricultural es producto de una serie de etapas que culminaron con las reformas constitucionales del 28 de enero 1992 y del 15 de agosto de 2001.

La construcción de nuestro “constitucionalismo multicultural” es fruto de un proceso de reconocimiento que responde, esencialmente, a cuatro etapas. La primera marcada por una política de exclusión y marginación, en la que el Estado mexicano excluyó a los pueblos y comunidades indígenas de la formación nacional y, en consecuencia, de todo tipo de presencia y participación social y política (1910-1934).<sup>41</sup> En el periodo

---

<sup>39</sup> Véase la jurisprudencia J. 21/2014 (10a.) de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

<sup>40</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Este País*, México, no. 127, octubre 2001, p. 1.

<sup>41</sup> Valdivia Dounce, María Teresa, “Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007”, *Argumentos*, México, n. 59, enero-abril 2009, p. 129.



posrevolucionario, las personas indígenas fueron considerados como un obstáculo para el desarrollo y el proceso.<sup>42</sup>

La segunda, se basó en una política paternalista o indigenista, cuyo eje central, si bien fue garantizar la satisfacción de las demandas dirigidas a que los pueblos y comunidades recuperaran sus tierras, lo cierto fue que el Estado se limitó a otorgar determinados beneficios, sin reconocer su capacidad de autodeterminación u organización interna (1934-1940).<sup>43</sup>

En una tercera fase (entre 1940 y 1976), se impulsaron estrategias encaminadas a conseguir la integración o la asimilación forzada de las personas indígenas, de manera que se postuló la desaparición de cualquier diferencia cultural, lingüística y formas de vida, con la pretensión de conseguir una unidad nacional, libre de distinciones culturales. El error de esta estrategia culminó, precisamente, en las luchas por la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

A partir de la década de 1990, las demandas indígenas se posicionaron en el escenario político mediante acciones concretas, promovidas por organizaciones que cuestionaron las condiciones sociales, económicas y políticas que mantenían subyugado (y al margen) a este grupo de la población.

El proyecto de nación que había negado la diversidad cultural y hecho caso omiso de la represión, de la violencia y de la pobreza, desembocó en una configuración de demandas y políticas de los pueblos indígenas, a través de las cuales exigieron su derecho histórico a la ocupación, control, disfrute y aprovechamiento de sus tierras; el derecho a participar en la toma de decisiones e instrumentación de políticas dirigidas a impactar en su ámbito

---

<sup>42</sup> Zegada Claire, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado*. Temas Selectos de Derecho Electoral, no. 29, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, México, p. 22.

<sup>43</sup> Valdivia Dounce, *op. cit.*, p. 130.

## **SUP-REC-65/2021**

interno; el reconocimiento de sus sistemas normativos internos; el mejoramiento de los mecanismos para acceder a la justicia, entre otros.<sup>44</sup>

La reivindicación originaria de los grupos indígenas buscó que el orden jurídico mexicano reconociera a unos nuevos sujetos de derechos y, a partir de ahí, la adscripción de ciertas prerrogativas y obligaciones.<sup>45</sup>

La emergencia legislativa en materia indígena precisamente condujo al Estado mexicano a impulsar y adoptar reformas constitucionales encaminadas a visibilizar a los pueblos y comunidades originarios.

Así, en 1992 se planteó por primera vez la construcción de una ciudadanía indígena basada en el derecho a la diferencia, que reconoció la construcción de estados paralelos, en el que podían convivir sistemas y autoridades diversos.<sup>46</sup> En este contexto, el 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma trascendente en materia indígena, a partir de la cual se modificó el artículo 4° de la Constitución General para reconocer el carácter pluricultural del país.

Este reconocimiento oficial tuvo cuatro enunciados básicos con base en los cuales comenzó la ruta en la consolidación de un Estado preocupado por la tutela derechos de los pueblos indígenas, a saber: 1) la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; 2) la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, 3) garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; y, 4) en los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley.

A partir de la oficialización de la pluriculturalidad, se dismantelaron las políticas de exclusión o asimilación que protagonizaron prácticamente todo

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 134-135.

<sup>45</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.* p. 4.

<sup>46</sup> Zegada Claire, María Teresa, *op cit.*, p. 22.



el siglo XX, para dar paso a un nuevo componente social de la nación mexicana. Esta primera reforma marcó el tránsito de una etapa de “hegemonía jurídica monocultural, hacia una etapa de pluralismo jurídico multicultural”<sup>47</sup> y aunque no obtuvo los resultados deseados, sí marcó el precedente para la posterior reforma al artículo 2º constitucional de 2001, mejor conocida como la “Ley Indígena”.<sup>48</sup>

La reforma de 2001<sup>49</sup> estableció elementos normativos básicos para el actual entendimiento de nuestra nación. En efecto, del proceso legislativo se desprende que uno de los elementos relevantes que motivaron la nueva estructura del artículo 2º de la norma fundamental, **fue el consistente en la necesidad de trasladar el reconocimiento político y social de nuestra composición pluricultural a un ámbito normativo esencial que se proyectara como un mandato del máximo ordenamiento de nuestro sistema jurídico.**

Para ello, en el proceso de reforma constitucional, se hizo referencia de que en el Apartado A del propio numeral 2º constitucional, **se preverían las materias o derechos sustantivos que permitieran a los pueblos y comunidades indígenas, entre otros aspectos, el auténtico ejercicio de su libre determinación y autonomía; el desarrollo de las formas internas de convivencia y de organización; el fortalecimiento de su presencia en la toma de decisiones que afecte su cosmovisión, usos y**

---

<sup>47</sup> Ortega Villaseñor, Humberto. 2012. “México como nación pluricultural una propuesta de articulación socio jurídica en el Siglo XXI”, *Revista Mexicana de Derecho Comparado*, México, 2012, año XLV, núm. 133, enero-abril de 2012, pp. 215-251.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>49</sup> Esta reforma fue producto de la insuficiencia práctica de la reforma de 1992 y las negociaciones –que comenzaron a partir del 16 de febrero de 1996– entre el gobierno federal (encabezado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Así, el gobierno federal se comprometió a impulsar dicha reforma constitucional para: a) ampliar la participación y representación política; b) garantizar acceso pleno a la justicia; c) promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; d) asegurar educación y capacitación; e) garantizar la satisfacción de necesidades básicas; f) impulsar la producción y el empleo y g) proteger a los indígenas migrantes. (Ancira Jiménez, Jesús, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como garante de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en México”, *Ratio Juris*, vol. 12, núm. 25, 2017 Universidad Autónoma Latinoamericana).

## **SUP-REC-65/2021**

### **costumbres y los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura.**

De los trabajos del poder reformador se alcanza la convicción de que era indispensable reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y entidades de derecho público, pues ese estatus jurídico era el medio idóneo **para coadyuvar a la libre determinación y autonomía de aquéllos**, a efecto de que pudieran decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; reivindicar su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad y elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de ser tomados en consideración ante decisiones del ámbito administrativo municipal que pudiera afectarlos.

Igualmente, del proceso consultado es posible advertir que fue voluntad expresa del Poder Reformador establecer que la **regulación detallada** a través de la cual se hiciera posible el ejercicio de los derechos o aspectos sustantivos antes mencionados, **correspondería a una labor del legislador de las entidades federativas**, considerando que son los órdenes normativos de éstas en los que se puede recoger de mejor manera las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada una de ellas.

En suma, este nuevo panorama constitucional implicó el respeto de los rasgos diferenciales y obligaciones culturales específicas de cada comunidad que se traduce en que: 1) todos los grupos deben conducirse conforme con el tipo de vida que su cultura prescribe; 2) obliga al Estado a erradicar las condiciones de asimilación forzada que contravengan los derechos de esos pueblos y comunidades; y 3) exige establecer procesos participativos internos y externos para garantizar su plena inclusión a la nación.



A raíz de estas modificaciones constitucionales, el Poder de Reforma ha ido perfeccionando y ampliando los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Proceso en el que, precisamente, se encuentra la reforma del veintidós de mayo de dos mil quince.

*c) Reforma de veintidós de mayo de dos mil quince y su interpretación*

En primer término, esta Sala Superior estima que, en el caso, es útil emprender una interpretación causal y teleológica del artículo 2º, apartado A, fracción III, a partir de los documentos parlamentarios que conforman el proceso de reforma constitucional que se vio concretado en la modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de mayo de dos mil quince.

Lo anterior, si bien no fue analizado por la Sala Regional, permite advertir que contrario a lo que argumenta el recurrente, el Poder de Reforma no tuvo como finalidad implementar una “tercera vía” o “vía paralela” para garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas distinta a la de los partidos y candidaturas independientes.

El texto previo y posterior del artículo derivado de la reforma constitucional en cita es el siguiente:

Texto constitucional anterior a la reforma	Texto constitucional propuesto y aprobado
Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. (...) <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para</p> (...) <p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.</p>	Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. (...) <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> (...) <p>III. 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>garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de</b></p>

## SUP-REC-65/2021

Texto constitucional anterior a la reforma	Texto constitucional propuesto y aprobado
	<b>elección popular para los que hayan sido electos o designados</b> , en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. <b>En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</b>

De la iniciativa de modificación constitucional,<sup>50</sup> como del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, se desprende que los elementos relevantes que motivaron la reforma del artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución general fueron, por un lado, establecer principios de igualdad y equidad con perspectiva de género para garantizar que hombres y mujeres indígenas pudieran ejercer sus derechos político-electorales (acceso a cargos de elección popular). Y por el otro, evitar que las prácticas comunitarias de usos y costumbres limitaran el derecho constitucional de participación política de este sector de nuestra sociedad.

En efecto, contrario a lo que argumenta el recurrente, la reforma constitucional no tuvo como premisa garantizar una tercera vía para que los pueblos y comunidades indígenas accedieran con base en sus usos y costumbres a cargos de elección popular. Al contrario, el objetivo de la reforma fue:

- Evitar que prevalecieran usos y costumbres contrarios a los principios rectores de igualdad y que limitan el acceso y participación de forma proactiva de hombres y mujeres indígenas en las decisiones que favorezcan el desarrollo de sus comunidades.
- Fortalecer los mecanismos de protección, acceso y ejercicio pleno de los derechos político-electorales a los ciudadanos que por su calidad étnica o que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena,

---

<sup>50</sup> Es importante contextualizar que la iniciativa fue presentada por la Diputada Eufrosina Cruz Mendoza del PAN, indígena zapoteca, la cual, (antes de ocupar el cargo en comento) se postuló y resultó electa como Presidenta Municipal de Santa María Quiérolani en 2007, elección que fue anulada con base en el hecho de que sus leyes tradicionales prohibían que las mujeres fueran electas para cargos de elección popular.





**en los cuales sus usos y costumbres no les permitan dicho acceso.<sup>51</sup>**

- Eliminar cualquier argumento de autoridad basando en que cierta exclusión de mujeres y hombres indígenas a cargos de elección popular obedece a sus usos y costumbres.
- Reconocer que el ejercicio de la libre determinación y autonomía debe darse en pleno respeto a los principios de igualdad y equidad, garantizando los derechos político-electorales de las mujeres indígenas.
- Fijar límites al derecho de autodeterminación y autonomía. En efecto, el dictamen enfatizó que, cuando los usos y costumbres se contraponen a los principios fundamentales de la Constitución y tratados de los que México es parte, es necesaria **la incorporación de principios en defensa de los derechos fundamentales de todos los mexicanos sin importar su condición.**<sup>52</sup> El respeto a la autonomía de las comunidades indígenas encuentra como límite último el respeto a los derechos humanos de todos aquellos que conforman la misma.

Con base en lo anterior, la finalidad de la reforma no fue que las legislaturas regularan una vía paralela para que los pueblos y comunidades indígenas pudieran acceder a cargos de elección popular. El objetivo radicó en que

---

<sup>51</sup> Precisamente, se cita el caso de Eufrosina Cruz Mendoza en el Dictamen en los siguientes términos: "...La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, manifestó en el Informe Especial sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza, que las prácticas discriminatorias constituyen elementos violatorios de los derechos humanos en algunas acciones u omisiones de autoridades y servidores públicos que sustentan su actuación en una defensa de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y niegan el acceso a las mujeres al poder público. De igual manera, señala que en algunos municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, estos han sido utilizados por grupos para perpetuarse en los ayuntamientos, impidiendo que todos los miembros de la comunidad participen en la toma de decisiones públicas y la administración de recursos comunitarios; obstaculizando también que se compita por el poder público en igualdad de circunstancias."

<sup>52</sup> "Cualquier costumbre, por antigua que sea, debe interpretarse de acuerdo al contenido de la Constitución Federal, los convenios y tratados internacionales, los derechos humanos y los valores de la democracia".

## SUP-REC-65/2021

los usos y costumbres no fueran un impedimento para que mujeres y hombres indígenas electos democráticamente pudieran desempeñar un cargo, precisamente con la finalidad de garantizar los derechos humanos dentro del pacto federal.

Precisamente, el artículo 2º, apartado A, fracción III constitucional debe leerse en dos bloques o direcciones, esto es los pueblos y las comunidades indígenas tienen un derecho de autodeterminación que:

- **En el ámbito interno** les permite para conservar y reforzar sus propias instituciones políticas y jurídicas, y elegir con base en ellas, a sus autoridades o representantes para sus formas de gobierno interno (**primera parte de la fracción III**)<sup>53</sup>.<sup>54</sup>
- **En el ámbito externo** exige garantizar su participación, si así lo desean, en la vida política del Estado. Esto exige que puedan acceder y desempeñar los cargos para los que fueron electos en un plano de igualdad con los demás (**segunda parte de la fracción III**).<sup>55</sup>

Adicionalmente, para robustecer la participación política (aspecto externo), el artículo 2º, apartado A, fracción VII constitucional, prevé que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

---

<sup>53</sup> "...Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad..."

<sup>54</sup> En el aspecto interno, los pueblos y comunidades indígenas determinan su propia identidad o pertenencia, sus estructuras, instituciones, costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos y prácticas; deciden la composición de tales instituciones, y las promueven, desarrollan y mantienen, de conformidad con sus costumbres, tradiciones y procedimientos.

<sup>55</sup> "...así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales."



Uno de los elementos relevantes que motivó la inclusión del representante indígena ante los ayuntamientos, **fue la necesidad de trasladar el reconocimiento político y social de nuestra composición pluricultural**, a un ámbito que permitiera fortalecer su presencia en la toma de decisiones que pudieran afectar su cosmovisión, usos y costumbres y los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura.<sup>56</sup>

El artículo 2º, apartado A, fracción III no puede leerse de manera aislada. Para dotarlo de sistematicidad y congruencia tiene que insertarse en conjunto con el resto de las disposiciones que regulan el sistema o mecanismos para acceder a cargos de elección popular (entre ellos, precisamente los artículos que cita el propio recurrente).

Con motivo de la reforma constitucional del dos mil doce, el legislador nacional previó un sistema electoral mixto en el que convergen (como opciones para la ciudadanía) las candidaturas postuladas por partidos políticos y aquellos que se postulan por la vía independiente. En efecto, fue el propio legislador quien admitió que el acceso al poder público puede hacerse únicamente a través de estas dos vías.

Respecto de cada una estableció modalidades, requisitos, derechos y obligaciones diferenciados a fin de poder postularse, mismos que se desprenden de los artículos 35, fracción II; 41, fracciones I, II, III, apartado A, inciso, e), apartado B, inciso c); 116, fracción IV, incisos k), p) y e) de la Constitución general. Sin que de las disposiciones en cita se advierta la intención del Poder de Reforma de establecer una tercera vía.

---

<sup>56</sup> Cuestión que se advierte de los documentos parlamentarios que conforman el proceso de reforma constitucional que se vio concretado en la modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de agosto de dos mil uno. Adicionalmente, véase Tesis 1ª. CXII/2010, bajo el rubro: LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2º., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Tesis publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1214).

## **SUP-REC-65/2021**

En este sentido, resulta inexacta la interpretación que hace el recurrente de la exclusión prevista en la última parte del artículo 116, fracción IV, inciso e) para considerar que debe reconocerse a los pueblos y comunidades indígenas una tercera vía. El artículo en cita establece que los partidos tienen derecho a solicitar el registro de candidatos “*con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII constitucional*”.

La disposición en comento establece el derecho de los partidos políticos para presentar candidatos a cargos de elección popular. Y la cláusula de excepción debe entenderse en el sentido de que los partidos políticos no pueden postular a candidatos en elecciones de las autoridades en comunidades indígenas y representantes ante el ayuntamiento a través de sus usos y costumbres. Es una restricción con la intención de evitar cualquier intervención en las elecciones de derecho indígena. Más no para excluir que personas indígenas puedan aspirar a cargos de elección popular a través de partidos políticos.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior concluye que la Constitución no establece una tercera vía paralela a los partidos políticos y candidaturas independientes para postular, para cualquier cargo de elección popular, candidaturas indígenas derivadas exclusivamente de los sistemas normativos internos. Su derecho político-electoral de acceder a los distintos cargos de elección popular, lo tienen expedito ya sea por la vía de partidos políticos o candidaturas independientes; y, adicionalmente, en el caso de los ayuntamientos con población indígena pueden designar con base en sus usos y costumbres un representante ante el ayuntamiento.

### *d) Obligaciones convencionales*

Precisado lo anterior, el segundo paso consiste en dilucidar si esa obligación puede desprenderse de marco convencional al que está sujeto el Estado mexicano.

En el ámbito del Derecho Internacional, encontramos un conjunto de disposiciones que reconocen y proyectan como eje fundamental para la



dignificación de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas mecanismos de participación política. Sin que éstos constriñan a los Estados para establecer en sus sistemas electorales vías paralelas de acceso a los cargos de elección popular (cuestión distinta al caso de acciones afirmativas).

En efecto, con base en una interpretación sistemática de los artículos 6, numeral 1; y 2, 8, numeral 2 del Convenio 169 de la OIT;<sup>57</sup> artículos 5, 18 y 46 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas;<sup>58</sup> artículos III, IV, XXI, numeral 2 y XXIII<sup>59</sup> de la Declaración Americana sobre

---

<sup>57</sup> Los cuales establecen que los Estados signantes, entre otras cuestiones deben: 1) Consultar a los pueblos interesados, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6, numeral 1); 2) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados 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 (artículo 6, numeral 2); 3) Deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en la medida en que sea necesario, deberá establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (artículo 8, numeral 2). (Fue ratificado por México en 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, fecha desde la que es un instrumento internacional jurídicamente vinculante)

<sup>58</sup> Mismos que en la parte que interesa señalan que: 1) Los pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5); 2) Los pueblos tienen derecho a participar en la adopción de decisiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 18); y, 3) La interpretación de la Declaración nunca podrá ser en el sentido de autorizar o alentar acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de los Estados (artículo 46).

<sup>59</sup> La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que los pueblos indígenas tienen derecho: 1) La libre determinación y en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo III), así como, mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; 2) Asociarse, reunirse, organizarse y expresarse sin interferencias y de acuerdo a su cosmovisión, *inter alia*, sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales; 3) Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones; 4) Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes (Artículo XXI, numeral 2); 5) Participar plena y efectivamente, por conducto de representantes

## **SUP-REC-65/2021**

los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las obligaciones y derechos convencionales en el presente tema están contruidos sobre tres ejes:

- 1) Los pueblos tienen derecho participar libre y plenamente, **por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y si así lo desean**, en la **vida política**, económica, social y cultural del Estado; en la adopción de decisiones en **instituciones electivas** y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Esta participación puede ser por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos.
- 2) Los pueblos pueden conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En este sentido, **la interpretación de los documentos internacionales nunca podrá ser en el sentido de autorizar o alentar acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de los Estados.**
- 3) Los pueblos tienen derecho a libre determinación y en virtud de ese derecho determinan su condición **política** y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; así como, mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión.

De estas tres premisas se desprende que, si bien los Estados están obligados a reconocer derechos de participación y adoptar medidas que

---

elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las que cuestionen que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas (artículo XXIII). Finalmente, la Declaración establece que no podrá entenderse que se autoriza alguna acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de los Estados.



permitan a los pueblos y comunidades indígenas acceder a cargos de elección popular, de ninguna manera condicionan a que esto sea a través de la modificación de los sistemas electorales que cada Estado emplea.

Lo anterior coincide con la jurisprudencia de la Corte-IDH. En efecto, al analizar la convencionalidad de los sistemas electorales la Corte-IDH ha determinado que la preferencia por un sistema de partidos o uno mixto no es *per se* contrario a la Convención.

Así, por ejemplo, en el caso *Castañeda Gutman vs México*, la Corte-IDH analizó el artículo 23 de la CADH (derechos políticos) y la convencionalidad de aquellos sistemas basados en la postulación exclusiva de candidatos a través de partidos políticos.<sup>60</sup>

En primer lugar, estableció que en términos del artículo 23.1 de la CADH, los Estados deben garantizar que todos los ciudadanos gocen, en condiciones de igualdad, de los siguientes derechos y oportunidades: **i)** a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; **ii)** a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y **iii)** a acceder a las funciones públicas de su país.<sup>61</sup>

En relación con el término “oportunidades” la Corte-IDH puntualizó que implica “la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos **tenga la oportunidad real para ejercerlos**”. En este sentido, los Estados sí tienen la obligación de generar “condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Si bien, con motivo de la reforma de 2012, actualmente nuestro sistema es de carácter mixto en tanto que permite la postulación por la vía partidista e independiente, las consideraciones de la Corte IDH resulta aplicables.

<sup>61</sup> Párr. 144.

<sup>62</sup> Párr. 145.

## SUP-REC-65/2021

En segundo término, la Corte-IDH entendió que más allá de las características que exige la CADH a los procesos electorales (esto es, elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la expresión de la voluntad popular), la **CADH no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deban ser ejercidos.**<sup>63</sup>

Para el Tribunal Interamericano, el diseño de un sistema electoral basado en la exclusividad de nominación de candidatos por parte de partidos políticos o uno mixto (esto es con candidatos independientes) no es por sí mismo contraria a la CADH. Destacó que, incluso, en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado, ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido.<sup>64</sup>

La Corte-IDH determinó que lo esencial es que cualquiera de los sistemas que sea elegido por el Estado haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad; en todo caso, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.<sup>65</sup>

Con esta interpretación, la Corte-IDH reconoce que no existe un modelo único electoral latinoamericano, permitiendo entender que cada Estado tiene un margen nacional de apreciación<sup>66</sup> conforme al cual deben

---

<sup>63</sup> Párr. 149.

<sup>64</sup> Párr. 197-198

<sup>65</sup> Párr. 57 y 204.

<sup>66</sup> La doctrina del margen de apreciación se ha constituido como un criterio hermenéutico utilizado por los tribunales regionales de derechos humanos –principalmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos–, en la interpretación y aplicación de los tratados internacionales. Es una técnica que busca asegurar un adecuado equilibrio entre la **soberanía estatal y el control internacional**, de manera que, al revisar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados, los Tribunales regionales reconocen **cierto campo acción, espacio de valoración o de maniobra en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales**. Precisamente, en el caso de la estructura de los sistemas electorales la Corte-IDH reconoce este margen de apreciación como una especie de deferencia y respeto a las diversidades jurídicas, sociales y culturales de los Estados que componen en el continente americano (Barbosa Delgado, Francisco R., “Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte





respetarse los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la CADH. Asimismo, entendió que el poder estatal es quien debe reglamentar el ejercicio y las oportunidades para acceder tales derechos.<sup>67</sup>

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior comparte la conclusión a la que llegó la Sala Regional, en el sentido de que ni de la normativa constitucional, ni convencional se desprende la obligación de implementar un modelo electoral en el que los pueblos y comunidades indígenas accedan a cargos de elección popular a través de una tercera vía. Obligar a que se emita esa regulación constitucional o convencional en sede jurisdiccional podría llevarnos a quebrantar (o menoscabar) no solo el principio de división de poderes sino la integridad del sistema electoral y, con este, la unidad política que comparte el Estado mexicano, en la medida en que reconoce que la ciudadanía puede acceder a cargos de elección popular a través de los partidos políticos y candidaturas independientes.

Sin embargo, como quedó puntualizado en el desarrollo histórico del artículo 2° constitucional, del proceso legislativo (en concreto, de la reforma de 2001), se desprende que fue voluntad expresa del Poder Reformador establecer que la **regulación detallada** a través de la cual se hiciera posible el ejercicio de los derechos o aspectos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas (entre ellos, sus derechos de participación política en su aspecto externo), **correspondería a una labor del legislador de las entidades federativas.**

En este sentido, la previsión de una vía paralela a los partidos políticos y candidatos independientes, correspondería al legislador estatal en ejercicio de su libertad configurativa o, en todo caso, al legislador federal a través de una reforma constitucional por tratarse de una cuestión que involucra

---

Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales”, Colombia, *Revista Derecho del Estado*, n.º 26, enero-junio de 2011, pp. 108-109).

<sup>67</sup> Nash Rojas, Claudio, “La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Colombia, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 11, 2018.

## **SUP-REC-65/2021**

aspectos (económicos, sociales y políticos) cuya valoración escapa de las facultades concedidas a este órgano como Tribunal Constitucional.

Es decir, si bien no existe alguna obligación en el sentido que aduce el recurrente de implementar la vía propuesta (y, por lo tanto, no se actualiza alguna omisión legislativa), este Tribunal tampoco advierte un impedimento constitucional o convencional en ese sentido. En todo caso, existe como se mencionó, una deferencia a favor del legislador (estatal o nacional) para establecer el sistema electoral que responda de manera adecuada a circunstancias determinadas; sin que esa decisión pueda presumirse per se inconstitucional o inconvencional.

Ahora bien, esto tampoco implica desconocer el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, porque como determinó la Sala responsable, el artículo 17 de la Constitución Política Local y 23 del Código Electoral local, satisfacían los estándares establecidos en la normativa convencional y constitucional,<sup>68</sup> porque: **1)** reconocen y regulan el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con sus normas y procedimientos internos, a sus autoridades o representantes internos, así como, su derecho a conservar o reforzar sus instituciones políticas y jurídicas internas (autodeterminación en su plano interno); **2)** permiten elegir conforme con sus sistemas normativos internos a “representantes indígenas” en los ayuntamientos con población indígena y participar a través de éstos en la vida política (como ordena el artículo 2º, inciso a), fracción VII de la Constitución-autodeterminación en su plano externo); y, **3)** garantizan el acceso y desempeño a los cargos para los que han sido electos mediante el sistema de partidos políticos o candidaturas independientes.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Previsto en los artículos 2º, párrafos 1 y 2, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución general; así como 26, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>69</sup> Páginas 43-44 sentencia impugnada.



Finalmente, los planteamientos del recurrente relacionados con la falta de congruencia y exhaustividad son **inatendibles**, pues constituyen aspectos de legalidad que escapan del estudio del recurso de reconsideración.

Con base en lo razonado en la presente ejecutoria, lo procedente es **confirmar** la sentencia dictada en el juicio ciudadano ST-JDC-308/2020.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional Toluca, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-308/2020.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente que formulan la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

## **SUP-REC-65/2021**

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.



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

**ÍNDICE**

I. Tesis del voto concurrente. ....	53
II. Decisión en la sentencia. ....	53
III. Argumentos del voto concurrente. ....	54
1. Es constitucional y convencionalmente válido que indígenas elijan cargos con base en su SNI. .....	54
2. Existe libertad configurativa para que el Congreso local legisle .....	57
IV. Conclusión. ....	59

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**

## **SUP-REC-65/2021**

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 CPEUM<sup>70</sup> 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

---

<sup>70</sup> Artículo 1 de la CPEUM.



personas.

Asimismo, la CPEUM reconoce tres particulares derechos a favor de las comunidades indígenas<sup>71</sup>:

- 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**

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>72</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup>

#### **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

---

<sup>71</sup> Artículo 2 de la CPEUM.

<sup>72</sup> Artículo 25.

<sup>73</sup> Artículo 23.

<sup>74</sup> Artículos 2, 4 y 6 del Convenio 169.

## **SUP-REC-65/2021**

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 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 pluricultural<sup>75</sup> 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 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

---

<sup>75</sup> Artículo 2 de la CPEUM.

## **SUP-REC-65/2021**

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 CPEUM<sup>76</sup> impone a la federación, estados y municipios establecer las instituciones y políticas 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.

---

<sup>76</sup> Artículo 2 de la CPEUM.



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.

## **SUP-REC-65/2021**

### **VOTO CONCURRENTE<sup>77</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 65 DE 2021.**

#### **1. Introducción**

Coincidió con la sentencia del presente recurso de reconsideración; sin embargo, considero que de manera categórica debió rechazarse cierta argumentación de la Sala responsable, quien sostuvo que conceder la vía pretendida por el hoy recurrente implicaría romper con el esquema constitucional y legal en perjuicio del pacto federal.

El presente asunto, se vincula con el Decreto Legislativo por medio del cual se redujo el número de sindicaturas y regidurías en los ayuntamientos del Estado de México, además de la eliminación de las comisiones de asuntos indígenas en ciertos municipios.

A partir de la cadena impugnativa iniciada por la parte recurrente en contra de dicho Decreto y evidenciado la supuesta omisión legislativa que reclama del Congreso de dicha entidad relativa a legislar una vía para acceder a cargos de elección popular diferente a la de partidos políticos y candidaturas independientes, es que llegamos a la impugnación de la sentencia de la Sala responsable en la que se determinó la imposibilidad de analizar el Decreto por tratarse, en el caso, de un control abstracto y, además, su determinación sobre la inexistencia de una omisión legislativa respecto a una vía de acceso a cargos de elección popular de las comunidades y pueblos indígenas.

Sobre la segunda temática, la Sala responsable confirmó la decisión del Tribunal Electoral del Estado de México que, entre otras cuestiones, consideró que implementar una tercera vía de acceso a los cargos de elección popular a favor de las comunidades indígenas, que operara de

---

<sup>77</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



forma paralela y ajena a los partidos políticos y a las candidaturas independientes y que se rigiera mediante el sistema de usos y costumbres, rompería con el equilibrio del bloque constitucional.

Así, la Sala responsable compartió la postura del tribunal local que reconoce que la ciudadanía (incluidas las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas) tienen expedito su derecho político-electoral de acceder a los distintos cargos de elección popular, ya sea por la vía de partidos políticos o candidaturas independientes.

En esencia, la Sala responsable sostuvo las siguientes premisas:

1. El derecho de los pueblos y comunidades indígenas no implica la trasgresión a la normativa que rige la participación de la ciudadanía para acceder a los cargos de elección popular, dado que la misma no restringe, en modo alguno, la participación y acceso de las personas indígenas al ejercicio del poder público.
2. La pretensión del actor no se encuentra bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución federal, esto es, que se implementen los usos y costumbres en ayuntamientos regidos actualmente por el sistema de partidos políticos.
3. Conceder lo solicitado rompería con el esquema constitucional y legal previsto en la normativa aplicable. Aunado a que la asociación de ciudadanos indígenas que representa tiene expeditos sus derechos para buscar el acceso al ejercicio público por medio de la conformación de un partido político, o en su defecto, mediante la postulación de candidaturas independientes.
4. Es suficiente con que las personas indígenas tengan acceso a los cargos públicos federales y locales, en su carácter de

## **SUP-REC-65/2021**

representantes, en igualdad de condiciones que los demás, sin que ello implique un trato discriminatorio.

5. El actor pierde de vista el hecho de que los ciento veinticinco ayuntamientos en el Estado de México se rigen bajo el sistema de partidos políticos, por lo que válidamente pueden votar, ser votados y acceder a los cargos de elección popular mediante esta modalidad o por la vía independiente.

En este sentido, advierto que tales consideraciones sostenidas por la Sala responsable debieron ser confrontadas y, en su caso, puntualizadas por esta Sala Superior.

Por ello, en el presente voto concurrente expongo algunas ideas que, a mi juicio, justifican la confirmación de la decisión adoptada por la Sala responsable, pero apartándonos de ciertas estimaciones.

### **2. El Estado debe fomentar prácticas consensadas con los pueblos y comunidades indígenas que aseguren su supervivencia**

El artículo 2 de la Constitución federal, establece la conciencia como criterio fundamental para la aplicación del régimen normativo indígena.

Respecto a la libre determinación refiere que debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Los derechos a la libre determinación y autonomía, abarca la capacidad para decidir las formas internas de convivencia y organización política; la posibilidad de elegir conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno; el derecho de preservar la integridad de sus tierras; el uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, y la obligación del Estado de establecer instituciones y



políticas que garanticen la vigencia de sus derechos, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

El artículo 8, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales, reconoce el derecho a conservar las costumbres e instituciones propias.

El artículo 8, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce el derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.

El artículo 34, de la citada Declaración reconoce el derecho a promover, desarrollar y mantener los sistemas jurídicos propios.

Por ello, los Estados deben adoptar medidas positivas que tutelen la identidad de las minorías, así como los derechos de su cultura.

En este sentido, el reconocimiento de derechos colectivos se ha hecho efectivo especialmente en países de América Latina que han resuelto incorporar en sus normas constitucionales derechos específicos a los pueblos indígenas.

Se ha otorgado autonomía a los pueblos indígenas para aplicar su propio sistema jurídico, normalmente integrado por “usos y costumbres” aunque con el límite del respeto a los derechos fundamentales<sup>78</sup>.

Las medidas que sean adoptadas, en todo momento, deben asegurar la supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior significa que se deben preservar todos los aspectos inherentes a la cultura y forma de vida de las comunidades. La conservación de los

---

<sup>78</sup> Autores como Souto Galván apuntan que, la problemática que genera este reconocimiento precisamente deriva de la necesidad de armonizar la efectividad del reconocimiento de los derechos colectivos con el respeto a los derechos individuales. Souto Galván, Beatriz. Inmigración y mediación intercultural, aspectos jurídicos. Editorial Dykinson, Madrid 2013.

## **SUP-REC-65/2021**

sistemas normativos internos conduce a la integración de su propia representación política, garantizando la libre determinación.

En otras palabras, se debe asegurar su autonomía y derecho a gobernarse por sí mismas, pues debe garantizarse la posibilidad de decidir conforme a sus instituciones y prácticas<sup>79</sup>.

La Sala Superior ha reconocido que el derecho a elegir a sus autoridades conforme a sus prácticas comunitarias impone un límite razonable al ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía que no es reconocida como integrante de la comunidad.

Precisamente porque el proceso de preservación involucra la no imposición de reglas que resultan ajenas a la vida comunitaria, así como frenar cualquier proceso no consensuado de transculturización que afecte la esencia de las comunidades indígenas.

### **3. Existe un necesario reconocimiento de los pueblos indígenas**

El reconocimiento de una ciudadanía igualitaria puede requerir tanto el respeto a la identidad de cada individuo, así como, a las actividades, prácticas y modos de ver el mundo que son objeto de una valoración singular o que son inseparables de los miembros de los grupos en desventaja<sup>80</sup>.

En nuestra actualidad podemos decir que existe una necesidad, y a veces exigencia de reconcomiendo —conforme con el artículo 2 de la Constitución federal—.

---

<sup>79</sup> Ver jurisprudencia 37/2016, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.

<sup>80</sup> TAYLOR, Charles. El Multiculturalismo y “La política del reconocimiento”. Comentarios de Amy Gutmann, Steven C. Rockefeller, Michael Walzer y Susan Wolf. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 21. Entre otras cuestiones, el autor, señala que la lucha por el reconocimiento solo puede encontrar una solución satisfactoria, y ésta consiste en el régimen del reconocimiento recíproco entre iguales.





La exigencia de reconocimiento se vuelve apremiante debido a los supuestos nexos entre éste y la identidad, donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano.

La tesis es que nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por su falta.

En ocasiones, por el falso reconocimiento de otros, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo.

El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en modo de ser falso, deformado y reducido<sup>81</sup>.

Por otra parte, la política de la dignidad universal lucha por formas de no discriminación de manera generalizada, mientras que una política de la diferencia concibe a la no discriminación a partir de la existencia de distinciones culturales.

La Constitución federal —en el artículo 2—, adopta ciertas medidas para ajustar el contexto social a las minorías étnicas, sin pasar por alto la dignidad universal, esto es, realiza un reconocimiento de un sector importante de la sociedad.

De ello, puede desprenderse una búsqueda de un fin colectivo, que dé vigencia a la supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, implica que sin desconocer los derechos fundamentales se

---

<sup>81</sup> Op. Cit. Pp. 43-44. Charles Taylor sostiene que, a partir de 1492 los europeos proyectaron una imagen de los indios y de los pueblos colonizados en general, como inferiores, “incivilizados” y mediante la fuerza de la conquista lograron imponer esta imagen a los conquistados.

## **SUP-REC-65/2021**

pondere la aplicación igualitaria de políticas públicas que guarden relación con sus prácticas.

### **4. Es constitucional y convencionalmente válido que los órganos legislativos maximicen la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para conformar autoridades y órganos del Estado**

Un efectivo reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno –autodisposición normativa—, implica permitir la búsqueda en el perfeccionamiento de la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos constituidos del Estado<sup>82</sup>.

La Sala Superior ha reconocido que, los sistemas normativos indígenas – usos y costumbres— son el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura<sup>83</sup>.

Aunado a ello, el reconocimiento de su territorialidad, así como el principio jerárquico impuesto en este sistema, permite la unidad en la diversidad.

De esta manera, corresponde a los órganos legislativos discutir el posible mejoramiento del sistema de representación, por lo que, la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, no solo tienen un régimen especial

---

<sup>82</sup> Resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de la Sala Superior. **37/2016**, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. **CXLVI/2002**, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). **XXVII/2015**, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA. **LXXXV/2015**, de rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS).

<sup>83</sup> Ver jurisprudencia 20/2014 de la Sala Superior, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.



de aplicación que está acotado a los pueblos y comunidades indígenas y a sus autoridades internas y ancestrales.

Asimismo, en atención a lo dispuesto por el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución federal —que obliga a todas las autoridades del país a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos—, las autoridades estatales están en posibilidad de consultar a las comunidades indígenas, para analizar la pertinencia de legislar para modificar la normativa electoral en la materia.

Lo anterior, para prever un mecanismo mediante el cual los pueblos indígenas pudieran contar con representantes electos en su ámbito de autonomía y libre determinación, a través de procedimientos culturalmente adecuados que atienden a sus regímenes propios y cosmovisión particular<sup>84</sup>.

De esta forma, se promueve la participación de estos grupos sociales a la integración de órganos del Estado, para tomar parte en las decisiones que les afectan e interesan<sup>85</sup>.

Por ejemplo, he compartido que es constitucional y convencionalmente válido que las personas indígenas elijan diputaciones con base en sus

---

<sup>84</sup> Al respecto, la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada en el marco de la OEA, señala en su artículo XXIII que los pueblos indígenas tienen derecho a participar y tener representación en los asuntos concernientes a sus intereses:

**Artículo XXIII.** Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

<sup>85</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos *Yatama vs. Nicaragua* y *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* señaló que estos grupos deben poder integrarse a los órganos estatales, por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar dicha integración.

## **SUP-REC-65/2021**

propios sistemas normativos o en un mecanismo que sea adecuado con su cultura y tradiciones<sup>86</sup>.

Además, no puedo pasar por alto el caso del estado de Oaxaca como un referente de como el Poder Legislativo a través de los años ha buscado potenciar el reconocimiento de sus pueblos, atendiendo a sus particularidades<sup>87</sup>.

Lo anterior, con base en una interpretación extensiva y sistemática, así como teleológica de los artículos 1 y 2 de la Constitución federal; 2 y 18 del Convenio 169 de la OIT; 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como XX párrafos 1 y 4; XXI párrafo 2, XXII y XXIII párrafo I de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, se puede concluir la existencia del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a estar representados, mediante la elección de representantes electos mediante sus propios sistemas normativos.

A mi modo de ver, esta interpretación opera tanto para autoridades municipales como para poderes legislativos, porque es permisible y posible gracias a que la Constitución federal solamente reconoce un mínimo de derechos a favor de esas comunidades, sin que restrinja ni impida en modo alguno la posibilidad de elegir a sus representantes ante otros órganos, también mediante sus propios sistemas normativos.

Esa posibilidad ya ha sido reconocida por esta Sala Superior, por ejemplo,

---

<sup>86</sup> Ver voto concurrente conjunto con los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, en la sentencia SUP-REC-14/2021.

<sup>87</sup> El derecho de los municipios con población indígena a elegir sus autoridades por usos y costumbres se incorporó a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca desde la primera propuesta de reforma constitucional referente a derechos de pueblos indígenas, presentada por el gobernador del estado ante la Cámara de Diputados el día 9 de agosto de 1990. En ella se incluía la adición de una fracción V al artículo 39 de la carta magna, en la cual se establecía que "la ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y protegerá sus tradiciones". López Bárcenas, Francisco. *Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, UNAM. Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política. López Olvera, Miguel Alejandro y Cienfuegos Salgado, David, Coords.



cuando se estableció la viabilidad de que las comunidades indígenas tengan representación ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Ello en atención también a la libertad configurativa para que el Congreso local legisle para aumentar o modificar su sistema de postulación a efecto de garantizar de mejor manera los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Es cierto que la Constitución federal y las leyes establecen un mecanismo determinado para la postulación de candidaturas de elección popular, esto es a partir de la postulación por partidos políticos o candidaturas independientes.

Sin embargo, que la Constitución federal sólo reconozca esas dos formas, no impide o prohíbe que las autoridades estatales creen y pongan en marcha otras medidas que permitan a los pueblos y comunidades indígenas tener acceso a postulaciones a diversos cargos en condiciones de igualdad.

Por el contrario, las normas fundamentales reconocen el derecho de las comunidades indígenas para nombrar sus representantes conforme a su propio sistema.

Así, conforme al artículo 2° de la Constitución federal, la federación, estados y municipios tienen el deber de establecer las instituciones y políticas necesarias para promover y garantizar la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

De esta manera, las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas tienen un derecho especial a ser votados que radica en la obligación de las autoridades en tomar medidas para lograr que estas personas puedan tener acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad y culturalmente adecuadas, ello con el fin de que se conserven

## **SUP-REC-65/2021**

tanto su identidad como sus prácticas en aras de mantener viva la composición pluricultural que la Constitución reconoce y tutela.

### **5. Conclusión**

Advierto que el derecho a la representación de los pueblos y comunidades indígenas es un derecho humano independiente que deriva del artículo 2 constitucional.

En este artículo, la Constitución permite la posibilidad de establecimiento de derechos diferenciados por parte de las autoridades del Estado: por un lado, la autonomía para elegir a sus propias autoridades al interior de la comunidad, pero por otro, el derecho especial de acceder y desempeñar cargos de elección popular y, en específico, en los ayuntamientos, el de elegir a sus representantes.

De tal suerte, no comparto la argumentación de la Sala responsable, la cual refiere que el establecimiento de una nueva vía para acceder a cargos de elección popular rompe el pacto federal o vulnera dicho esquema constitucional, porque el hecho de que la Constitución solo reconozca la vía de partidos y la independiente no impide a las autoridades legislativas de los Estados a crear nuevas formas para garantizar el acceso a la representación a pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, considero que hemos sostenido como Tribunal Electoral el deber de potenciar la autonomía e independencia de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, así como la obligación de garantizar su representación ante los órganos del Estado.

Además, tuvimos un precedente similar en el recurso de reconsideración 1284 de 2017, en el cual, una minoría, consideramos que las autoridades estatales están en posibilidad de consultar a las comunidades indígenas de las entidades federativas a fin de analizar la pertinencia de legislar para modificar la normativa electoral.



Esto con la finalidad de prever en la normatividad aplicable un mecanismo mediante el cual los pueblos indígenas pudieran contar con representantes electos en su ámbito de autonomía y libre determinación, a través de procedimientos culturalmente adecuados que atiendan a sus regímenes propios y cosmovisión particular.

De esta manera, estimo que las sentencias como decisiones judiciales no debe clausurar el debate respecto a la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos del Estado<sup>88</sup>.

La conservación de los sistemas normativos internos conduce a la integración de su propia representación política, garantizando la libre determinación y autonomía mediante la capacidad para decidir las normas internas de convivencia y organización política, derechos mismos que están reconocidos en nuestra Constitución federal, en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por ello, los Estados deben adoptar medidas que tutelen la identidad de minorías, así como los derechos de su cultura.

Retomo el voto particular de 2017 al cual hice referencia hace un momento, porque desde entonces y hasta ahora, he considerado que las autoridades estatales están en posibilidad de consultar a las comunidades indígenas para analizar la pertinencia de legislar para modificar la normativa electoral en la materia.

Lo anterior a fin de prever un mecanismo mediante el cual los pueblos indígenas puedan contar con representantes electos en su ámbito de

---

<sup>88</sup> Similar argumentación fue sostenida en el voto concurrente formulado de manera conjunta con los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, en la sentencia SUP-REC-14/2021 y acumulado. Entre otras cuestiones, se sostuvo que es constitucional y convencionalmente válido que las personas indígenas elijan diputaciones con base en sus propios sistemas normativos o en un mecanismo que sea adecuado con su cultura y tradiciones.

## **SUP-REC-65/2021**

autonomía y libre determinación, a través de procedimientos culturalmente adecuados que atiendan a sus regímenes propios, con el objetivo de contar con personas que conformen las autoridades municipales y los representen ante los órganos del Estado.

A mi juicio, la posibilidad de consultar a las comunidades y pueblos indígenas promueve la participación de estos grupos sociales a la integración de órganos del Estado, para tomar parte en las decisiones que les afectan e interesan.

Estas son las razones que me llevan a compartir la sentencia aprobada, en el sentido de que, si bien, en principio, no existe obligación de implementar la vía propuesta por la parte recurrente (y, por lo tanto, no se actualiza alguna omisión legislativa), este Tribunal tampoco advierte un impedimento constitucional o convencional en ese sentido.

Lo anterior, porque, en todo caso, existe una deferencia a favor del legislador (estatal o nacional) para establecer el sistema electoral que responda de manera adecuada a circunstancias determinadas; sin que esa decisión pueda presumirse por sí misma inconstitucional o inconvencional.

Premisa que fue sostenida también por la parte recurrente ante la Sala responsable, al exponer que corresponde a las legislaturas de cada entidad federativa modificar su constitución local y leyes secundarias, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Finalmente, comparto que la ciudadanía y los partidos políticos no tienen derechos adquiridos a una forma determinada de integración del ayuntamiento, ya que el ejercicio de sus derechos políticos electorales les permite acceder a cargos públicos, pero la definición de los órganos en los que se deposita el ejercicio del poder público, —en todo caso—





corresponde a las legislaturas de los Estados por disposición de los artículos 115, fracciones I y VIII y 116 constitucional<sup>89</sup>.

Esta premisa puede ser mantenida ante la búsqueda de la maximización de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, para que participen en la conformación de los órganos del Estado.

Sin embargo, el Poder Legislativo de cada entidad federativa —como órgano sensible al contexto local—, está en posibilidad de evaluar la implementación de mecanismos diversos que potencien la participación de los pueblos y comunidades, dentro de los límites constitucionales.

Lo anterior, puesto que, por ejemplo, existen municipios integrados por comunidades con población de varios pueblos indígenas, por población indígena y mestiza, o por un solo pueblo, pero cuyas comunidades se extienden más allá de los límites municipales.

A partir de lo expuesto, es que a mi consideración debió ser rechazada la argumentación que la Sala responsable adopta en la sentencia ahora controvertida, respecto a que, sólo se encuentra previstas la vía de partidos políticos y la independiente, para acceder a integrar órganos del Estado y, de esta forma, para generar una mayor certeza debió confirmarse la sentencia impugnada, pero por las razones expuestas por esta Sala Superior, haciendo frente a las expresiones que he apuntado.

Por tales razones, emito el presente **voto concurrente**.

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

---

<sup>89</sup> Ver contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el jueves 18 de febrero de 2021, atinente a la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas.

## **SUP-REC-65/2021**

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de