



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-288/2023 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: CENORINA BERNAL
FERNÁNDEZ Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y FANNY AVILEZ
ESCALONA

COLABORARON: GUSTAVO ALFONSO VILLA
VALLEJO Y CÉSAR AMÉRICO CALVARIO
ENRÍQUEZ

Ciudad de México, ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **desecha de plano** los recursos de reconsideración interpuestos por integrantes de comunidades indígenas de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, San Luis Potosí,² en contra de la diversa dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León³ en el juicio de la ciudadanía **SM-JDC-99/2023 y acumulado**; al no actualizarse alguno de los supuestos excepcionales para la procedencia del medio de impugnación.

¹ En adelante, "Sala Superior".

² En lo consecutivo, "recurrentes o parte recurrente".

³ En lo sucesivo, "Sala Monterrey o responsable".

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) Este asunto tiene su origen en la solicitud al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí,⁴ formulada por diversos ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas de San Luis Potosí, para llevar a cabo la elección de sus propias autoridades municipales, siguiendo sus normas y procedimientos tradicionales, en el proceso electoral 2020-2021.
- (2) En su oportunidad, la autoridad electoral local señaló que **no era posible transitar de forma inmediata** al sistema normativo interno, en tanto que el proceso electoral ya se encontraba en curso; no obstante, **ordenó la instalación** de una Comisión Temporal de Inclusión a fin de que atendiera la solicitud y llevara a cabo los trabajos y estudios en la transición del sistema de partidos políticos a usos y costumbres.
- (3) Lo anterior dio origen al juicio **TESLP/JDC/15/2021 y acumulados**, en el cual, el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí⁵ **confirmó** la respuesta del CEEPAC. Ello al considerar que ésta no constituía una negativa a la solicitud planteada por las comunidades solicitantes.
- (4) Mediante determinación dictada en el juicio **SM-JDC-89/2021 y acumulados**, la Sala Monterrey **modificó** lo determinado con anterioridad, a efecto de vincular al CEEPAC para que la referida Comisión Temporal de Inclusión integrara a las comunidades indígenas asentadas en los municipios correspondientes de San Luis Potosí, con el objetivo de que se involucraran en el proceso de decisión que se tomaría para el próximo proceso electoral.
- (5) El dieciséis de junio de dos mil veintitrés,⁶ las comunidades indígenas presentaron diversos juicios ciudadanos, a fin de que se instruyera a la autoridad electoral local dar inicio al proceso de consulta indígena, para que previo al inicio del próximo proceso electoral local, se reconozca su derecho a nombrar autoridades bajo sus sistemas normativos indígenas.

⁴ En lo consecuente, "CEEPAC".

⁵ En lo sucesivo, "Tribunal local".

⁶ En lo sucesivo, todas las fechas hacen referencia al año dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.



- (6) Asimismo, solicitó se diera vista al Instituto Nacional Electoral,⁷ a efecto de que iniciara un procedimiento de remoción de Consejeros Electorales, al considerar que los integrantes del Consejo General del CEEPAC, habían sido omisos en su actuar.
- (7) En ese sentido, el Tribunal local determinó en el juicio **TESLP/JDC/11/2023** que las acciones desarrolladas por la Comisión Temporal de Inclusión no habían sido realizadas con la suficiente oportunidad, por lo que **vinculó al CEEPAC para que, por conducto de dicha Comisión, llevara a cabo las acciones que estimara necesarias**, a efecto de que en la fase pre-consultiva gestionara ante el Congreso del Estado incluir entre los temas a consultarse el cambio del sistema de elecciones de partidos políticos a sistema normativo interno para la elección de autoridades en los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás, en la inteligencia de que esto deberá realizarse previo a la emisión de la Convocatoria que realice el Congreso para la consulta ordenada en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022.
- (8) Asimismo, instruyó al órgano electoral local para que, una vez concluido el próximo proceso electoral, **reanudara de inmediato** los trabajos de la Comisión Temporal de Inclusión, con la integración de las representaciones indígenas reconocidas previo al cierre de las funciones determinadas en la sesión extraordinaria de clausura de trabajos de la Comisión Temporal de Inclusión con representaciones indígenas de fecha trece de junio de dos mil veintitrés.
- (9) Aunado a ello, ordenó **dar vista** al INE, a efecto de que analizara lo planteado por los actores respecto al posible inicio de un procedimiento de remoción de Consejeros.
- (10) En contra de lo determinado por el Tribunal local, integrantes de las comunidades indígenas de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, San Luis Potosí; presentaron diversas demandas, las cuales dieron origen al juicio **SM-JDC-99/2023 y acumulados**, en el cual la Sala Monterrey **confirmó** lo resuelto por la instancia local.

⁷ Después, "INE".

(11) Siendo tal determinación la que da origen a los presentes recursos de reconsideración.

II. ANTECEDENTES

(12) De lo narrado en las demandas y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

(13) **1. Solicitud.** El veintiocho de septiembre de dos mil veinte, personas ciudadanas pertenecientes a diversas comunidades indígenas de San Luis Potosí solicitaron al CEEPAC celebrar la elección de sus propias autoridades municipales, siguiendo sus normas y procedimientos tradicionales; argumentando que el sistema político ordinario no es acorde a su cultura.

(14) **2. Respuesta a la solicitud.** El quince de enero de dos mil veintiuno, dicho órgano electoral señaló que no era posible transitar inmediatamente al sistema normativo interno porque el proceso electoral ya había iniciado, y ordenó la creación de una Comisión Temporal de Inclusión a fin de atender la solicitud y llevar a cabo los trabajos y estudios en la transición del sistema de partidos políticos a usos y costumbres.

(15) **3. TESLP/JDC/15/2021 y acumulados.** Inconformes con la respuesta del CEEPAC, el veintidós de enero de dos mil veintiuno, diversas personas pertenecientes a comunidades indígenas del municipio de Tancanhuitz, San Luis Potosí promovieron sendos juicios ciudadanos, bajo la consideración esencial de que el CEEPAC no les reconoció su derecho a participar en el actual proceso electoral bajo su sistema de usos y costumbres, derivado de la omisión del Congreso local de realizar la consulta previa, de ahí que, no estuvieran en condiciones de elegir a sus autoridades o representantes.

(16) El diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal local **confirmó** el acuerdo del CEEPAC.

(17) **4. SM-JDC-89/2021 y acumulados.** En contra de lo anterior, el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, se interpusieron diversos juicios ciudadanos ante la responsable, la cual **modificó** lo resuelto por el Tribunal local en el sentido de vincular al CEEPAC para que la referida Comisión Temporal de Inclusión integrara a las comunidades indígenas asentadas en los municipios

correspondientes de San Luis Potosí, con el objetivo de que se involucraran en el proceso de decisión que se tomaría para el próximo proceso electoral.

- (18) **5. TESLP/JDC/11/2023.** El dieciséis de junio de dos mil veintitrés, se promovieron ante la Sala Monterrey diversas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,⁸ vía *per saltum*, en los cuales, los accionantes solicitaban se instruyera a la autoridad electoral local a dar inicio al proceso de consulta indígena, para que previo al inicio del próximo proceso electoral local, se reconozca su derecho a nombrar autoridades bajo sus sistemas normativos indígenas. Asimismo, solicitó se diera vista al INE, a efecto de que iniciara un procedimiento de remoción de Consejeros Electorales, al considerar que los integrantes del Consejo General del CEEPAC habían sido omisos en su actuar.
- (19) La Sala Monterrey determinó que no se actualizaba algún supuesto de excepción que justificara el *per saltum*, por lo que remitió las demandas al Tribunal local, quien resolvió que las acciones desarrolladas por la Comisión Temporal de Inclusión no habían sido realizadas con la suficiente oportunidad, por lo que **vinculó al CEEPAC para que por conducto de dicha Comisión, llevara a cabo las acciones que estimara necesarias**, a efecto de que en la fase pre-consultiva gestionara ante el Congreso del Estado incluir entre los temas a consultarse el cambio del sistema de elecciones de partidos políticos a usos y costumbres para la elección de autoridades en los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás, en la inteligencia de que esto deberá realizarse previo a la emisión de la Convocatoria que emita el Congreso para la consulta ordenada en la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022.
- (20) Asimismo, dio vista al INE a efecto de que analizara lo planteado por los actores respecto al posible inicio de un procedimiento de remoción de Consejeros.
- (21) **6. SM-JDC-99/2023 y acumulados (Acto impugnado).** Inconformes con lo resuelto por el Tribunal local, diversas personas integrantes de las comunidades indígenas de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San

⁸ SM-JDC-75/2023, SM-JDC-76/2023 y SM-JDC-77/2023.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

Antonio, San Luis Potosí, presentaron demandas de juicio ciudadano ante la Sala Monterrey, la cual, el diecinueve de septiembre, determinó **confirmar** la resolución de la instancia local.

- (22) **7. Recursos de reconsideración.** En desacuerdo con lo resuelto por la responsable, el veintidós y veinticinco de septiembre, se presentaron diversos recursos de reconsideración, tal como se expone en la siguiente tabla:

Expediente	Recurrente(s)	Vía
SUP-REC-288/2023	Cenorina Bernal Fernández	Juicio en línea
SUP-REC-289/2023	María Concepción Nabor Martínez	Juicio en línea
SUP-REC-295/2023	Rafael Reyes Martínez y otros	Tribunal local
SUP-REC-298/2023	Pascual Hernández Luis y otros	Tribunal local
SUP-REC-299/2023	Teresa Santiago Cruz y otros	Tribunal local
SUP-REC-300/2023	Juana Santos Martínez y otros	Tribunal local

III. TRÁMITE

- (23) **1. Turno.** Mediante acuerdos del veintidós, veinticinco y veintisiete de septiembre, se turnaron los expedientes **SUP-REC-288/2023**, **SUP-REC-289/2023**, **SUP-REC-295/2023**, **SUP-REC-298/2023**, **SUP-REC-299/2023** y **SUP-REC-300/2023** a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁹
- (24) **2. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó los expedientes en la Ponencia a su cargo.

IV. COMPETENCIA

- (25) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de seis recursos de reconsideración interpuestos contra una determinación de una Sala Regional de este Tribunal, supuesto reservado expresamente para su conocimiento.

⁹ En adelante, "Ley de Medios".



- (26) Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁰ 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64, párrafo 1, de la Ley de Medios.

V. ACUMULACIÓN

- (27) A efecto de no generar sentencias contradictorias, puesto que existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, se acumulan los expedientes **SUP-REC-289/2023**, **SUP-REC-295/2023**, **SUP-REC-298/2023**, **SUP-REC-299/2023** y **SUP-REC-300/2023** al diverso **SUP-REC-288/2023**, por ser el primero que se recibió en la Sala Superior.¹¹
- (28) Por lo anterior, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

VI. IMPROCEDENCIA

1. Tesis de la decisión

- (29) **Con independencia que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, en el caso no se colma el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración**, al no subsistir alguna cuestión de constitucionalidad, ni la necesidad de fijar un criterio relevante que la justifique; tampoco se aprecia que la responsable hubiera incurrido en algún error judicial que amerite el examen de fondo del asunto, ni éste reviste calidades de importancia o trascendencia que lo hagan necesario.

2. Marco normativo

- (30) Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual ya que, por un lado, se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las salas regionales referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios

¹⁰ En lo consecuente, "Constitución general".

¹¹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 99, párrafo noveno, de la Constitución; 164; 166, párrafo primero, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

y, por otro, se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional.

- (31) Lo anterior, ya que, según lo dispuesto en el párrafo 1, inciso b), del artículo citado, la procedencia del recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral, que se estime contraria a la Constitución general.
- (32) Así, por regla general, las sentencias pronunciadas por las salas regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley de Medios, o cuando dichos órganos jurisdiccionales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.
- (33) Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinario conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales.
- (34) En principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución general, lo que equivale no sólo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.
- (35) Por esta razón y dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior, se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución general.
- (36) Al respecto, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17; 41; y 99, de la Constitución general, así como de los artículos 3; 61; y 62, de la Ley de Medios, se ha determinado que el recurso de reconsideración

también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.

- (37) En este sentido, la procedencia del recurso de reconsideración para impugnar resoluciones dictadas por las Salas Regionales se actualiza en los casos siguientes:

Procedencia ordinaria prevista en el artículo 61 de la Ley de Medios¹²	Procedencia desarrollada por la jurisprudencia de la Sala Superior
<ul style="list-style-type: none"> • Sentencias de fondo dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores. • Sentencias recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las salas regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencias de fondo dictadas en algún medio de impugnación distinto al juicio de inconformidad en las que se analice o deba analizar algún tema de constitucionalidad o convencionalidad planteado ante la Sala Regional y se haga valer en la demanda de reconsideración. • Sentencias que expresa o implícitamente inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución general.¹³ • Sentencias que omitan el estudio o declaren inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.¹⁴ • Sentencias que interpreten directamente preceptos constitucionales.¹⁵

¹² Artículo 61. 1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los casos siguientes: a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las salas regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución general.

¹³ Jurisprudencia 32/2009, recurso de reconsideración. procede si en la sentencia la sala regional inaplica, expresa o implícitamente, una ley electoral por considerarla inconstitucional, Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Volumen 1, pp. 630 a 632. Jurisprudencias 17/2012 y 19/2012, recurso de reconsideración. procede contra sentencias de las salas regionales en las que expresa o implícitamente, se inaplican normas partidistas y recurso de reconsideración. procede contra sentencias de las salas regionales cuando inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral, Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Volumen 1, pp. 627 a 628; y 625 a 626, respectivamente.

¹⁴ Jurisprudencia 10/2011, reconsideración. procede contra sentencias de las salas regionales cuando se omite el estudio o se declaran inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales, Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, pp. 617 a 619.

¹⁵ Jurisprudencia 26/2012, recurso de reconsideración. procede contra sentencias de salas regionales en las que se interpreten directamente preceptos constitucionales, Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, pp. 629 a 630.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

Procedencia ordinaria prevista en el artículo 61 de la Ley de Medios ¹²	Procedencia desarrollada por la jurisprudencia de la Sala Superior
<p>considerarla contraria a la Constitución general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se ejerza control de convencionalidad.¹⁶ • Cuando se alegue la existencia de irregularidades graves, que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, sin que las salas regionales hayan adoptado las medidas para garantizar su observancia o hayan omitido su análisis.¹⁷ • Sentencias de desechamiento cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso, en caso de notorio error judicial.¹⁸ • La Sala Regional deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.¹⁹ • Cuando se cuestione una resolución incidental en la que una Sala Regional se haya pronunciado sobre la constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma.²⁰ • La Sala Regional declare la imposibilidad material o jurídica de cumplir una sentencia que resolvió el fondo de la controversia.²¹ • Para controvertir las medidas de apremio impuestas por las salas regionales por irregularidades cometidas durante la sustanciación de medio de impugnación o vinculadas con la ejecución de sus sentencias.²²

¹⁶ Jurisprudencia 28/2013, recurso de reconsideración. procede para controvertir sentencias de las salas regionales cuando ejerzan control de convencionalidad, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, número 13, 2013, pp. 67 y 68.

¹⁷ Jurisprudencia 5/2014, recurso de reconsideración. procede cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 7, número 14, 2014, pp. 25 y 26.

¹⁸ Jurisprudencia 12/2018, recurso de reconsideración. procede contra sentencias de desechamiento cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 10, Número 21, 2018, pp. 30 y 31.

¹⁹ Jurisprudencia 32/2015. recurso de reconsideración. procede contra sentencias de las salas regionales en las cuales se deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 45 y 46.

²⁰ Jurisprudencia 39/2016, recurso de reconsideración. es procedente para controvertir sentencias incidentales de las salas regionales que decidan sobre la constitucionalidad y convencionalidad de normas. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 9, Número 19, 2016, pp. 38 a 40.

²¹ Tesis XXXI/2019. recurso de reconsideración. es procedente para impugnar las resoluciones de las salas regionales, en las que declaren la imposibilidad de cumplir una sentencia. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 12, Número 24, 2019, p. 48.

²² Jurisprudencia 13/2022, recurso de reconsideración. es la vía idónea para controvertir las medidas de apremio impuestas por las salas regionales por irregularidades cometidas durante la sustanciación de medios de impugnación o vinculadas con la ejecución de sus sentencias. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 15, Número 27, 2022, pp. 49 a 51.

- (38) En consecuencia, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad precisados, el medio de impugnación se debe considerar improcedente y, por ende, se debe desechar de plano el recurso respectivo.

3. Caso concreto

a) Consideraciones de la responsable

- (39) La Sala Monterrey, en la resolución impugnada determinó **confirmar** la diversa dictada por el Tribunal local, bajo los siguientes argumentos:

Congruencia de la sentencia dictada por el Tribunal local

- La responsable consideró que la determinación del Tribunal local respetaba el principio de congruencia, en tanto que había determinado la omisión del CEEPAC, a partir de las obligaciones que había adquirido con motivo de la respuesta que dio a las personas solicitantes del cambio electoral, y que fueron objeto de revisión en las sentencias **TESLP/JDC/15/2021 y acumulados** y **SM-JDC-89/2021 y acumulados**.
- Lo anterior, en virtud de que los promoventes habían hecho ante el Tribunal local agravios encaminados a demostrar que el CEEPAC había incurrido en una omisión al no haber realizado las acciones pertinentes para celebrar una consulta indígena relacionada con la posibilidad de que ciertos municipios transitaran del sistema de partidos políticos al de sistema normativo interno; y, por su parte, dicho órgano jurisdiccional había determinado que el CEEPAC **había incurrido en una omisión**, porque aún cuando había llevado a cabo diversos trabajos encaminados a verificar la viabilidad de implementar el cambio del sistema electivo en los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás, e incluso, las representaciones indígenas habían participado en dichos trabajos, la autoridad administrativa electoral no había realizado las gestiones necesarias para que el Congreso local a fin de que incorporara dicho tema dentro de la consulta indígena que debía celebrar para cumplir con lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad **141/2022 y su acumulada 152/2022**.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

- Conforme a lo anterior, la Sala Monterrey consideró que el planteamiento inicial de los quejosos había sido atendido por la responsable, sin variar en su estudio respecto a ese aspecto.
- Asimismo, la responsable sostuvo que no pasaba por alto que los promoventes señalaban que el Tribunal local debía haber fijado la litis con base en las manifestaciones que había realizado en las demandas locales, en las que se atribuía al CEEPAC la omisión de realizar una consulta indígena; no obstante, señaló que la manera en que había resuelto el Tribunal local había sido correcta desde un punto de vista formal, pues la omisión que se había tenido por configurada atendía a la obligación que se atribuía al órgano electoral local.
- De ello destacó que en el momento procesal en que se había presentado la impugnación local, no era posible que para efectos de determinar si el CEPAAC había incurrido en una omisión, se tomara como base una diversa obligación que previamente no se le había impuesto aún cuando los promoventes hubieran expuesto dicha pretensión, toda vez que el estudio sobre la configuración de una omisión depende de la existencia de una obligación de hacer.

Vulneración del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultadas sobre la procedencia de la modificación del sistema de elección de autoridades municipales por el principio del sistema de elección de autoridades municipales

- Respecto los planteamientos vinculados con el derecho de las comunidades a ser consultados, la responsable precisó que, al tratarse de un asunto relacionado con comunidades indígenas, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia **13/2008**, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**, se supliría la deficiencia de la queja a los agravios en la medida en que existiera la posibilidad de generar algún beneficio en favor de los promoventes.



- Precisado lo anterior, señaló que si bien la autoridad jurisdiccional tenía el deber de suplir la deficiencia de los agravios hechos valer por los promoventes, ello no implicaba suprimir las cargas probatorias que les correspondían en el proceso, a efecto de acreditar los extremos fácticos de sus afirmaciones.²³
- También destacó la importancia de juzgar con perspectiva intercultural, acorde a la jurisprudencia **19/2018** de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, lo cual resulta acorde con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el *“Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”*.
- En ese sentido, previo al análisis de los planteamientos de los promoventes, señaló que se daría respuesta a aquellos agravios que por regla general se considerarían ineficaces, por ser una reiteración de los expuestos ante el Tribunal local, o bien, aquellos que pudieran considerarse novedosos. Ello con independencia de que fueran favorables a las pretensiones de quienes ejercían acción.
- En ese contexto, sostuvo que la resolución controvertida no contradecía el criterio contenido en la tesis **XLII/2021**,²⁴ pues esta no resultaba aplicable de forma plena, en virtud de que en el Estado de San Luis Potosí existe una normativa que establece cuál es el procedimiento para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas.²⁵
- De lo anterior, sostuvo que el ocho de julio de dos mil diez, se había publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí la Ley de

²³ Tal afirmación sostuvo era acorde a lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2015, de rubro **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL”**.

²⁴ Tesis aislada XLII/2011 de rubro **“USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL LE CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO”**.

²⁵ Destacó que el desarrollo de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una actividad que le corresponde al Congreso local, la cual, debe realizar tomando en cuenta los insumos técnicos que le proporcione el CEEPAC.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Precisó que dicho ordenamiento tiene como objetivo establecer las bases y reglas a que deberán sujetarse las consultas que se realicen a las personas indígenas cuando a través de una ley se les pueda causar una afectación a sus derechos.

- Al respecto, señaló que el artículo 3, fracción VII de la Ley de consulta, establece que podrá ser un órgano convocante de las consultas cualquiera de los poderes del Estado, los municipios, y las instituciones, dependencias, entidades u organismos de éstos, que se encuentren obligados a llevar a cabo las consultas con las comunidades indígenas.
- Además, refirió como un hecho notorio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad **164/2020**, así como las diversas **141/2022 y acumulada**, determinó invalidar diversas modificaciones realizadas a la Ley Electoral Local, porque el Congreso Local como encargado de la elaboración del marco jurídico rector de los procesos electorales en el Estado de San Luis Potosí, no cumplió con la obligación de celebrar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme los requisitos y principios convencional y legalmente reconocidos.
- Resaltó que la diferencia con el caso que había dado origen el precedente contenido en la **Tesis XLII/2011**, radicaba en que en ese asunto no existía un marco jurídico que estableciera la forma en que debían atenderse las peticiones que formularían las comunidades indígenas cuando solicitaran que se modificara el sistema electivo para transitar al de usos y costumbre, como ocurría en el caso concreto.
- Conforme a lo anterior, concluyó que la sentencia del Tribunal local no contradecía dicho criterio.
- Respecto a los agravios vinculados con el desarrollo de la consulta y la eventual emisión de la normativa que permita hacer efectivos los resultados de dicho procedimiento, la Sala Monterrey precisó que el tema guardaba una relevancia especial, pues la pretensión de los promoventes, además de encaminarse a que se haga efectivo un derecho constitucionalmente

reconocido en favor de las personas indígenas, conllevaría una modificación al sistema comicial en el Estado de San Luis Potosí.

- Al respecto, sostuvo que no se perdía de vista que los accionantes no pretendían que se incorporara dicho sistema dentro del marco jurídico, pues estimaban que su aplicación debía realizarse de forma directa, previo cumplimiento al requisito de la celebración de una consulta a los pueblos y comunidades que pertenecen a los municipios en que residen; sin embargo, dicho mecanismo de elección debería estar precedido por una determinación del Congreso local.
- Preciso que en concordancia con lo determinado en el juicio ciudadano **SM-JDC-89/2021 y acumulados**, el sistema de partidos y el de usos y costumbres eran excluyentes entre sí, por lo que la implementación del segundo, aun cuando se aplicara en ciertos municipios, conllevaría la necesidad de realizar modificaciones sustanciales al marco normativo, pues sería necesario que las reglas, procedimientos y mecanismos necesarios para definir los municipios que se registrarían por el sistema de usos y costumbres quedaran establecidos en una legislación.
- En ese orden de ideas, la responsable sostuvo que no era procedente acceder a la pretensión de los promoventes respecto a vincular al CEEPAC para realizar la consulta, en tanto que es el Congreso local quien cuenta con las atribuciones para llevarla a cabo; así como para realizar el marco normativo y el sistema electoral de la entidad.
- De ahí que la Sala Monterrey sostuviera que, conforme a la normativa aplicable, el CEEPAC debió realizar los trabajos relacionados con la pretensión de modificar el mecanismo de elección de autoridades municipales para posteriormente someter a consideración del Congreso local el resultado de dicha labor. Lo cual no había ocurrido en el caso concreto.
- Ello, ya que según lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución local en relación con los diversos 2 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, es el Congreso local quien tendría la obligación de desarrollar la consulta.

Viabilidad de ordenar de manera inmediata la realización de la consulta

- La responsable consideró que no resultaba viable ordenar de manera inmediata la realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, pues si bien la Ley de Consulta no establece un plazo determinado para desarrollar un proceso de consulta, su artículo 11 dispone que la fecha en que se realizaría la consulta debía realizarse con treinta días de anticipación. Aunado a que el diverso artículo 13 de dicho ordenamiento señala que las entidades convocantes deberán entregar con por lo menos treinta días naturales de anticipación a la Asamblea General y a las autoridades indígenas, los elementos de análisis para dejar claro el objeto y alcance de la consulta, a fin de que estos elementos surgidos de la experiencia o de las necesidades institucionales, se analicen con antelación y posibiliten la construcción de ideas, valores, argumentos, formas de resolver y de participar en los procesos institucionales, con base en la demanda y las capacidades de las comunidades indígenas.
- En ese contexto, la responsable concluyó que tal y como lo había razonado el Tribunal local, la adecuada realización de la consulta, además del proceso legislativo, no podrían realizarse de forma idónea para que la legislación que en su caso se emitiera fuera publicada a más tardar el cuatro de octubre, por lo que dicha legislación, por mandato constitucional, no podría ser aplicada en el presente proceso.

La inclusión normativa del sistema de elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres

- La responsable resaltó que la implementación de un sistema electivo por usos y costumbres requiere de un desarrollo legal, y que dicha actividad le corresponde al poder legislativo.
- Aunado a ello, determinó que el Tribunal local no había condicionado la realización de la consulta a la diversa que se debía efectuar para dar cumplimiento a la ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las **acciones de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022**; en la cual dispuso que el Congreso local estaba obligado a desarrollar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas dentro del

plazo de doce meses contados a partir de que culminara el próximo proceso electoral en la entidad

- Conforme a lo anterior, la responsable consideró que el razonamiento del Tribunal local era conforme a derecho ya que este se encuentra encaminado a vincular al CEEPAC para realizar las gestiones necesarias para que el Congreso local incluyera como tema el cambio de régimen de elección en la consulta que debía realiza.
- Además, coincidió con la decisión a la que arribó el Tribunal local en cuanto a que no es posible ordenar que se desarrolle la consulta de forma inmediata, en tanto que la modificación del sistema de elección de autoridades municipales de partidos políticos a usos y costumbres constituye un ajuste de carácter fundamental al sistema electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que está sujeta al plazo de promulgación previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.
- Finalmente, destacó que no era posible aplicar de forma directa dicho mecanismo de elección, en tanto que su inclusión depende del ejercicio de potestades regulatorias reservadas para el poder legislativo de la entidad.

b) Agravios

(40) Por su parte, la parte recurrente aduce sustancialmente los siguientes motivos de agravio ante esta autoridad jurisdiccional:²⁶

SUP-REC-288/2023, SUP-REC-289/2023 y SUP-REC-295/2023

- La responsable vulneró el derecho de libre determinación y autonomía, así como de consulta previstos en la Constitución general, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución local.

²⁶ Los agravios se clasifican en dos bloques, dada la identidad de las demandas.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

- Lo anterior, pues de dicho marco jurídico se desprende que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho de elegir sus autoridades de conformidad a su sistema normativo interno.
- Así, como último aspecto del derecho al autogobierno se encuentra el derecho a la consulta, conforme el cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que los afecten y que son tomadas por las instituciones estatales; por lo que el Estado debe desarrollar mecanismos que garanticen su participación directa y activa en los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.
- En ese sentido, sostienen que el razonamiento jurídico de la responsable respecto a que la tesis aislada **XLII/2011** no resulta aplicable, es contrario a derecho pues omitió tomar en cuenta que la legislación de la entidad no prevé el procedimiento para llevar a cabo las consultas para el cambio de sistema de elección de autoridades municipales.
- Ello, ya que la Ley de consulta únicamente prevé como objeto de este ejercicio las medidas administrativas y legislativas susceptibles a afectar a las comunidades y pueblos indígenas, principalmente, los planes de desarrollo estatales y municipales; sin establecer el supuesto sobre el cambio del sistema de elección.
- Conforme a lo anterior, los recurrentes advierten que la tesis en comento sí resulta aplicable al caso concreto.
- Asimismo, la parte recurrente sostiene que la Sala Monterrey omitió identificar que el motivo de la controversia es la realización de la consulta con el fin de ejercitar sus sistemas normativos internos, por lo que resultaba contraria la aplicación sobre la promulgación de la normativa electoral previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.
- Esto ya que, si bien la Constitución general prevé una cláusula para la modificación de las reglas electorales antes del inicio del proceso electoral, al estipular que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber

modificaciones legales fundamentales; se estima que la Sala Monterrey debió realizar una interpretación conforme del conjunto de normas integrantes del bloque de constitucionalidad sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

- Finalmente, los recurrentes sostienen que la cadena impugnativa deriva del año dos mil veinte, por lo que resulta relevante la garantía de acceso a la justicia para los pueblos y comunidades indígenas de San Luis Potosí.

SUP-REC-298/2023, SUP-REC-299/2023 y SUP-REC-300/2023

- La determinación de la Sala Monterrey vulnera el derecho de las comunidades indígenas a nombrar sus autoridades municipales bajo sus propios sistemas normativos; además de su derecho a ser consultados para determinar con el resto de las comunidades, el cambio de régimen electoral.
- Los recurrentes aluden que la determinación es incongruente, ya que no atiende la causa de pedir de los entonces promoventes; resolviendo aspectos diversos a los contemplados en la determinación del Tribunal local, ya que en la demanda presentada ante la responsable se centraba en la omisión del CEEPAC de implementar la consulta indígena respecto al cambio de régimen electoral para que, en el siguiente proceso electoral, las autoridades de las comunidades fueran elegidas conforme a los sistemas normativos internos.
- En ese sentido, la parte recurrente sostiene que la Sala Monterrey asoció erróneamente la causa de pedir, sustentando que ésta se encontraba en que se declarara la omisión del CEEPAC de llevar a cabo la consulta y vincular al Congreso local para llevarla a cabo; cuando lo que en verdad habían solicitado era que se vinculara al CEEPAC a llevarla a cabo, pues en su concepto es la autoridad competente para realizarla.
- Resaltan que la solicitud de realizar la transición lleva tres años, por ello refieren que la demora entra en conflicto con las solicitudes presentadas por las comunidades ya que se pierde de vista la urgencia de asegurar la

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

participación electoral de las comunidades bajo sus propios sistemas normativos; vulnerando la integridad de sus formas de autogobierno y su capacidad de ejercer autonomía.

- Aluden que, contrario a lo que afirma la responsable, la Ley de Consulta de la entidad no establece expresamente el supuesto de consultas para el cambio de régimen, por lo que sí resultaba aplicable la **Tesis XLII/2011**.
- Así, destacan el precepto normativo referido no prevé expresamente que el Congreso local sea quién debe llevar a cabo la consulta.
- La Sala Monterrey debió atender a lo dispuesto en la referida Tesis, en el sentido de que *“a falta de desarrollo legislativo, la autoridad administrativa electoral debe realizar las consultas respectivas a la comunidad, para determinar si la mayoría de sus integrantes opta por celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres”*.
- Conforme a lo anterior, aducen que la determinación impugnada también es contraria al principio de seguridad jurídica, en tanto que no debió basarse en la falta de obligatoriedad de las tesis aisladas como motivo para no aplicarlas. Ello, ya que éstas se vuelven de carácter obligatorio cuando abordan el mismo caso.
- Asimismo, señala que, en caso de conflicto entre la jurisprudencia y una tesis aislada, debe prevalecer la que se refiere al caso concreto y está vinculada a los hechos que la originaron, por lo que la responsable tenía la obligación de explicar porque consideraba que la tesis invocada no resultaba aplicable al caso concreto, basándose en las razones presentadas por el Tribunal local y no por razones independientes.
- De ello, destacan que el Tribunal local había argumentado que la consulta se posponía debido a la falta de armonización legislativa y no por la carencia de facultades por parte del CEEPAC.
- A fin de comprobar su dicho, hacen referencia al juicio SUP-JDC-9167/2011, la controversia constitucional 32/2012, el juicio SDF-JDC-545/2015 y el juicio local TEECH/JDC/19/2017 y acumulados; en los cuales

se reconoce a diversas comunidades elegir sus autoridades bajo sus propios sistemas normativos, sin alguna reforma legal o la condición de emitir legislación para regular el cambio de régimen.

- Los recurrentes señalan que es falso que el desarrollo de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas sean una facultad exclusiva del Congreso local, pues el cambio de régimen es un derecho de las comunidades que está relacionado con las elecciones municipales, las cuales son competencia del CEEPAC.
- Sostienen que si bien el Congreso local es competente para modificar leyes y por esa obligación tiene que hacer consultaras, en el caso no se requiere alguna modificación legal, por lo que lo propio sería que el CEEPAC realizara la consulta en comento.
- Respecto a que la responsable determinó que no era posible llevar a cabo el cambio de régimen por los plazos electorales, sostiene que no resulta aplicable la restricción prevista en el artículo 105 de la Constitución general, pues en el caso no se solicitan modificaciones legales, sino la posibilidad de modificar el régimen electoral de los municipios de San Luis Potosí.
- En ese contexto, refieren que lo solicitado no representa una medida general, ni modifica el régimen electoral del Estado, ya que lo que busca es regular su elección municipal, que es de interés exclusivo de sus comunidades.
- Aunado a lo anterior, refieren que no es válido el argumento de la responsable en cuanto a que el cambio a un sistema normativo basado en usos y costumbres implicaría la creación de un sistema separado del municipio, pues ello sería equivalente a afirmar que los sistemas normativos indígenas rompen con el pacto federal y se convierten en entidades abstractas independientes, no sujetas a la norma constitucional, lo cual es discriminatorio.
- Finalmente, la parte recurrente alude que si bien la sentencia no condicionó la realización de la consulta indígena a la que el Congreso local cumpla con la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al

resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2022 y su acumulada 152/2022, lo cierto es que deja indefinido el proceso hasta que sea voluntad del Congreso hacer modificaciones legales.

c) Decisión

- (41) Como se anticipó, son **improcedentes** los recursos de reconsideración, porque el análisis que efectuó la Sala Monterrey, así como los motivos de disenso hechos valer por la ahora parte recurrente se refieren a aspectos de **mera legalidad**, sin que exista algún planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad que amerite un estudio de fondo por parte de esta Sala Superior, ni que se actualice alguno de los supuestos de procedencia que otorga la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional.
- (42) En efecto, la responsable se avocó a estudiar y calificar los agravios expresados por los entonces promoventes, sin que para ello realizara un estudio de constitucionalidad o convencionalidad o bien efectuara la inaplicación de alguna norma que estimara contraria a la Constitución general o algún tratado internacional, al no estimarlo necesario, por las razones que expuso.
- (43) Por el contrario, el análisis que llevó a cabo la responsable se limitó a declarar que la resolución del Tribunal local se había dictado conforme a derecho, y que no existía incongruencia en la misma.
- (44) Lo anterior, ya que estimó correcto el razonamiento del órgano jurisdiccional, pues:
- a)** La Tesis asilada **XLII/2011** no resultaba aplicable al caso concreto pues en el Estado de San Luis Potosí sí existe una normativa que establece cual es procedimiento para realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas.
 - b)** La imposibilidad de ordenar que se desarrolle la consulta de forma inmediata, en tanto que la modificación del sistema de elección de autoridades municipales de partidos políticos a usos y costumbres constituye un ajuste de carácter fundamental al sistema electoral del

Estado de San Luis Potosí, por lo que está sujeta al plazo de promulgación previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

c) El Congreso local es la autoridad facultada para llevar a cabo la consulta previa a las comunidades indígenas.

- (45) En diverso aspecto, esta Sala Superior no advierte que la Sala Monterrey haya incurrido en un notorio error judicial o una indebida actuación que viole las garantías esenciales del debido proceso, apreciable de la simple revisión del expediente. Ello, porque de la sentencia controvertida no se desprende algún razonamiento equivocado por ser claramente contrario a la realidad.
- (46) En el mismo sentido, los argumentos de las partes recurrentes están dirigidos a destacar de manera general, cuestiones relativas a la vulneración al derecho de libre determinación y autonomía, así como de consulta previstos en la Constitución General, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución local; sin evidenciar o exponer por qué se colman las hipótesis legales y jurisprudenciales relativas a la constitucionalidad o convencionalidad, ni este órgano advierte que se esté en ese supuesto.
- (47) Por tanto, en el caso concreto no está presente alguna cuestión genuina de constitucionalidad que permita estudiar las cuestiones planteadas por la parte recurrente, dado que sus agravios están encaminados a controvertir decisiones que la Sala Regional tomó en sede de legalidad. De ahí que lo alegado tampoco actualice el requisito especial de procedibilidad.
- (48) No pasa desapercibido que los recurrentes sostienen la indebida inobservancia de la Tesis **XLII/2011**, así como la inobservancia a los preceptos constitucionales relacionados con la modificación de las reglas electorales antes del inicio del proceso electoral; sin embargo, ha sido criterio de esta Sala Superior que la simple mención de preceptos o principios constitucionales o las referencias a que se dejaron de observar tales preceptos o principios constitucionales no denota la existencia de un problema de constitucionalidad o de convencionalidad ni de interpretación directa de preceptos

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

constitucionales, es decir, no existe un auténtico estudio de constitucionalidad que justifique la procedencia del recurso de reconsideración.

- (49) Es así pues el estudio de un tema de naturaleza constitucional se presenta cuando al resolver, la autoridad responsable interpreta directamente la Constitución general, desarrolla el alcance de un derecho reconocido en la norma suprema o en el orden convencional, y en aquellos casos en que lleve a cabo un control difuso de convencionalidad o se omita realizarlo, a pesar de haber sido planteado por la recurrente, lo que en este caso no sucedió.
- (50) Además, la resolución tanto del Tribunal local como de la Sala Monterrey tomaron como punto de referencia **las obligaciones asumidas por la CEEPAC al dar respuesta a la petición** formulada por diversos ciudadanos en diciembre de dos mil veinte, por lo que en gran medida su análisis atendió a cuestiones de congruencia con dichos efectos, y la correspondencia con las pretensiones formuladas por los promoventes en esta cadena impugnativa; cuestiones que corresponden a aspectos de legalidad.
- (51) Conforme a los razonamientos hasta aquí expuestos, se considera que la impugnación tampoco reviste características de trascendencia o relevancia, toda vez que se relaciona con el desarrollo de las consultas a comunidades indígenas, aspecto que no resulta inédito o implica un alto nivel de importancia y trascendencia que pueda generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional en materia electoral.
- (52) No es óbice para esta Sala Superior que, en el caso concreto los recurrentes se autoadscriben como indígenas; sin embargo, esto no implica, necesariamente, que este órgano jurisdiccional deba acoger de manera favorable su pretensión, porque para ello se deben acreditar los extremos legales para la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.²⁷
- (53) En consecuencia, al no cumplirse el requisito especial de procedencia para que la Sala Superior revise, en forma extraordinaria, la resolución dictada por

²⁷ Tesis LIV/2015, COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 69 y 70.

la Sala responsable, ya que no se actualiza alguno de los supuestos contenidos en los artículos 61, párrafo 1, incisos a) y b); y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, ni aquéllos derivados de la interpretación de este órgano jurisdiccional, lo conducente **es desechar de plano las demandas**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; y 68, párrafo 1, del citado ordenamiento adjetivo federal.

(54) Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **desechan de plano** las demandas de recurso de reconsideración.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como totalmente concluido y, de ser el caso, **devuélvase** la documentación que corresponda.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe** de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento fue **autorizado mediante firmas electrónicas certificadas** y 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.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-288/2023 Y ACUMULADOS²⁸

Sumario: I. Introducción, II. Contexto de la controversia, III. Posición mayoritaria, y IV. Razones del disenso

I. Introducción

Formulo este voto particular para exponer las razones por las cuales estimo que los recursos de reconsideración son procedentes y, en el fondo, es necesario tomar en cuenta la línea de precedentes de esta Sala Superior para realizar el debido estudio de la sentencia impugnada de la Sala Regional Monterrey de este órgano jurisdiccional.

El artículo 105 de la Constitución general establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En este sentido, en el presente asunto era indispensable analizar si tal postulado constitucional es aplicable y permite suspender la realización de una consulta indígena vinculada con la modificación del sistema electoral de partidos políticos a sistema normativo interno.

II. Contexto de la controversia

El veintiocho de septiembre de dos mil veinte, personas pertenecientes a diversas comunidades indígenas en el Estado de San Luis Potosí —en los municipios de Tancahuitz, San Antonio y Tanlajás— solicitaron al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la citada entidad federativa (CEEPAC) celebrar la elección de sus propias autoridades municipales, siguiendo sus normas y procedimientos tradicionales; argumentando que el sistema político ordinario no es acorde a su cultura.

En principio, el CEEPAC señaló que no era posible transitar inmediatamente al sistema normativo interno porque el proceso electoral que se llevó a cabo en dos mil veintiuno ya había iniciado, y ordenó la creación de una Comisión Temporal de Inclusión a fin de atender la solicitud y llevar a cabo los trabajos y estudios correspondientes.

²⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Al respecto, el tribunal local confirmó el acuerdo del CEEPAC y, en su momento, en una primera sentencia, la Sala Regional Monterrey modificó la decisión local para establecer que, se debía de vincular al CEEPAC para que la referida Comisión Temporal de Inclusión integrara a las comunidades indígenas asentadas en los municipios correspondientes, con el objetivo de que se involucraran en el proceso de decisión.

Ahora bien, el dieciséis de junio de dos mil veintitrés, de nueva cuenta, las personas recurrentes solicitaron que se instruyera a la autoridad electoral a dar inicio al proceso de consulta indígena, para que previo al inicio del próximo proceso electoral local —cuya jornada electoral será el dos de junio de dos mil veinticuatro—, se reconozca su derecho a nombrar autoridades bajo sus sistemas normativos indígenas. Asimismo, solicitaron se diera vista al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que iniciara un procedimiento de remoción de las consejerías electorales, al considerar que los integrantes del Consejo General del CEEPAC habían sido omisos en su actuar.

El tribunal local determinó que las acciones desarrolladas por la Comisión Temporal de Inclusión no habían sido realizadas con la suficiente oportunidad, por lo que vinculó al CEEPAC para que por conducto de dicha Comisión, llevara a cabo las acciones que estimara necesarias, a efecto de que en la fase pre-consultiva gestionara ante el Congreso del Estado incluir entre los temas a consultarse el cambio del sistema de elecciones de partidos políticos a usos y costumbres para la elección de autoridades en los municipios de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás.

Asimismo, dio vista al Instituto Nacional Electoral a efecto de que analizara lo planteado por los actores respecto al posible inicio de un procedimiento de remoción de consejerías.

Ahora bien, en la sentencia ahora impugnada, la Sala Regional Monterrey confirmó la referida resolución de la instancia local.

La Sala Regional Monterrey analizó la congruencia de la sentencia del tribunal local y, en esencia, determinó que no era procedente acceder a la pretensión de los promoventes respecto a vincular al CEEPAC para realizar la consulta, en tanto que es el Congreso local quien cuenta con las atribuciones para

llevarla a cabo; así como para realizar el marco normativo y el sistema electoral de la entidad.

Así, la Sala Regional Monterrey determinó que el CEEPAC debió realizar los trabajos relacionados con la pretensión de modificar el mecanismo de elección de autoridades municipales para posteriormente someter a consideración del Congreso local el resultado de dicha labor. Lo cual no había ocurrido en el caso concreto.

Ello, ya que según lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución local en relación con los diversos 2 y 116, fracción IV, de la Constitución general, es el Congreso local quien tendría la obligación de desarrollar la consulta.

Asimismo, la Sala Regional Monterrey compartió que la adecuada realización de la consulta, además del proceso legislativo, no podrían realizarse de forma idónea para que la legislación que en su caso se emitiera fuera publicada a más tardar el cuatro de octubre de dos mil veintitrés, esto es, noventa días antes del inicio del proceso electoral local que está por comenzar, puesto que dicha legislación por mandato constitucional no podría ser aplicada en el presente proceso electoral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución general.

III. Posición mayoritaria

La sentencia aprobada por mayoría de votos de esta Sala Superior **desechó** las impugnaciones, al estimar que en el caso no se colma el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, al no subsistir alguna cuestión de constitucionalidad, ni la necesidad de fijar un criterio relevante que la justifique; tampoco se aprecia que la responsable hubiera incurrido en algún error judicial que amerite el examen de fondo del asunto, ni éste reviste calidades de importancia o trascendencia que lo hagan necesario.

La sentencia de esta Sala Superior considera que la Sala Regional Monterrey resolvió cuestiones de legalidad, como el determinar que existe la imposibilidad de ordenar que se desarrolle la consulta de forma inmediata, en tanto que la modificación del sistema de elección de autoridades municipales de partidos políticos a usos y costumbres constituye un ajuste de carácter fundamental al sistema electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que está sujeta al plazo de promulgación previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

Asimismo, la sentencia aprobada, establece que los argumentos de las personas recurrentes están dirigidos a destacar de manera general, cuestiones relativas a la vulneración al derecho de libre determinación y autonomía, así como de consulta previstos en la Constitución general, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución local; sin evidenciar o exponer por qué se colman las hipótesis legales y jurisprudenciales relativas a la constitucionalidad o convencionalidad, ni este órgano advierte que se esté en ese supuesto.

IV. Razones del disenso

Como se ha apuntado, comunidades indígenas en los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, en San Luis Potosí, solicitaron en dos mil veintiuno el cambio de sistema electoral de partidos políticos a Sistema Normativo Interno.

El principal reclamo que subsiste hasta ahora es la omisión de las autoridades de implementar la consulta correspondiente.

Ahora bien, cabe recordar que el instituto local ordenó la creación de una Comisión Temporal de Inclusión, a fin de atender la solicitud y llevar a cabo los trabajos y estudios correspondientes.

Sin embargo, tanto el tribunal local como la Sala Regional Monterrey han reconocido que los trabajos no fueron realizados con la suficiente oportunidad para que el Congreso local realizara la consulta respectiva.

En este contexto, ante la Sala Regional Monterrey, las personas recurrentes expresaron, entre otros agravios, que al tenerse por acreditada la omisión de realizar la consulta, el tribunal local no debió negar el derecho de las comunidades a ser consultadas y, además, señalarse que ésta se deberá realizar hasta dentro de dos años, bajo el pretexto de que ya comenzó el proceso electoral.

Así, las comunidades indígenas sostuvieron ante la Sala Regional Monterrey que el hecho de retrasar la implementación de la consulta para aplicar el cambio de régimen de elección de autoridades municipales los deja en un mayor estado de indefensión.

SUP-REC-288/2023 y Acumulados

Al respecto, en la sentencia ahora impugnada, la Sala Regional Monterrey coincidió con la determinación que realizó el tribunal local, al determinar que los plazos electorales no resultaban suficientes para que se desahogara la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y, en su caso, se expidiera la normativa correspondiente, aunado a que, la modificación del sistema de elección de autoridades municipales de partidos políticos a usos y costumbres constituye una modificación de carácter fundamental al sistema electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que está sujeta al plazo de promulgación previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

No comparto las consideraciones de la Sala Regional Monterrey, porque esta Sala Superior, en casos similares, ha sostenido que indebidamente se da prevalencia a la realización de la elección bajo el sistema de partidos políticos, cuando lo cierto es que, **el artículo 105 de la Constitución general no aplica a los temas indígenas.**

En el recurso de reconsideración SUP-REC-145/2018, esta Sala Superior sostuvo que es deber de los órganos jurisdiccionales privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, toda vez que ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

Asimismo, en el precedente se señaló que la interpretación directa del artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución general realizada por las autoridades jurisdiccionales para postergar el ejercicio del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, pugnaba justamente con los derechos a la autotutela y libre determinación.

Se argumentó también que dejaba de lado el enfoque pluricultural e intercultural, sobre todo, porque el precepto constitucional citado se encamina a garantizar el principio de certidumbre jurídica en el desarrollo de los procesos electorales que se realizan bajo el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, mediante la definición de las normas aplicables en un

determinado proceso electoral; y ello es un fin desvinculado del ejercicio del derecho que tienen las comunidades y los pueblos indígenas a la consulta previa, porque se distingue del sistema de partidos políticos.

En suma, en mi opinión, los recursos de reconsideración que se resolvieron son procedentes en términos de la Jurisprudencia 26 de 2012 de este Tribunal Electoral, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

En cuanto al fondo del asunto, es necesario tomar en cuenta la línea de precedentes de esta Sala Superior para realizar el debido estudio de la sentencia impugnada de la Sala Regional Monterrey de este órgano jurisdiccional y determinar lo que corresponda en Derecho.

Por último, sostengo que los órganos jurisdiccionales en materia electoral no solo dan respuesta a casos específicos, sino que su función abona a los principios fundamentales de certeza y seguridad jurídica, por lo cual, las decisiones de los órganos jurisdiccionales deben ser, hasta cierto punto, previsibles, lo cual permite a las personas e instituciones sujetas al marco normativo orientar su comportamiento de acuerdo con las posibles consecuencias que pudiera generar su actuación.

La previsibilidad y consistencia de las decisiones judiciales abonan al cumplimiento de dichos principios, ya que permite a todos los actores políticos conocer cuál es la interpretación del marco jurídico que ha realizado el órgano jurisdiccional, respecto de determinadas figuras e instituciones jurídicas, y cuáles son las consecuencias de su inobservancia. De esta forma, se establece una base igual o de similares condiciones, para toda la ciudadanía.

Por ello, considero que la continuidad de una línea jurisprudencial brinda confianza en tanto da seguridad de que los asuntos serán resueltos con las pautas vigentes.

Por las razones expuestas, emito el presente **voto particular**.

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.