

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-1400/2018

**RECORRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIO:** LUIS FERNANDO ARREOLA AMANTE

**COLABORARON:** FÉLIX HUGO OJEDA BOHÓRQUEZ Y ALFREDO JAVIER SOTO ARMENTA

Ciudad de México, a treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de reconsideración al rubro indicado, interpuesto por Aldo Ramírez Castellanos, en su calidad de representante suplente del partido político MORENA, acreditado ante el Consejo Municipal Electoral de Mezquitic del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, a fin de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara en el expediente **SG-JRC-162/2018**, que confirmó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco que a su vez confirmó la declaración de validez

de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a la planilla registrada por el Partido Acción Nacional en el referido municipio.

## **R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral.** El primero de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó la convocatoria para la celebración de elecciones constitucionales en el Estado de Jalisco, a fin renovar la gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos del Estado, en el proceso electoral concurrente 2017-2018.

**2. Acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18.** El veintisiete de junio de dos mil dieciocho, el 01 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en Jalisco determinó realizar la baja de doce casillas únicas, así como dos ajustes en la ubicación de casillas, por causas supervenientes, en virtud de: a) la determinación asumida por las autoridades de la comunidad Wixarika de San Sebastián Teponahuaxtlan y su anexo Tuxpan de los municipios de Mezquitic y Bolaños de impedir el desarrollo de las actividades inherentes al desarrollo de las actividades inherentes al proceso electoral 2018, mediante retenes que controlan el acceso a dicha comunidad<sup>1</sup>, y b) la imposibilidad real y material de acceder

---

<sup>1</sup> En virtud de que se le hizo llegar un posicionamiento, tomado el veintinueve de abril, en la Asamblea Extraordinaria en la localidad de Amolera, municipio de Bolaños, en la que se mencionó que, al interior de la comunidad no se permitiría que se llevaran a cabo las actividades inherentes al proceso electoral 2018, en virtud de que no se han atendido sus demandas de un conflicto de naturaleza agraria. El

físicamente a las secciones como consecuencia del nulo avance de las tareas de integración de las mesas directivas de casilla, así como de asistencia electoral.

Ante la proximidad de la jornada electoral y la ausencia de condiciones para llevar a cabo los trabajos del proceso electoral concurrente, la autoridad consideró viable la baja de doce casillas.

**3. Jornada electoral.** El primero de julio de dos mil dieciocho, se celebraron elecciones en el Estado de Jalisco, para renovar los cargos antes señalados, entre ellos, el de los integrantes del ayuntamiento de Mezquitic.

**4. Cómputo municipal.** Con fecha cuatro de julio pasado, el Consejo Municipal Electoral de Mezquitic del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco realizó el cómputo de la elección correspondiente en el que resultó ganadora la planilla registrada por el Partido Acción Nacional.

**5. Medio de impugnación local.** En contra de las anteriores determinaciones, el veinte de julio siguiente, el partido actor promovió juicio de inconformidad ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Una vez integrado el expediente respectivo se remitió al tribunal electoral local.

**6. Resolución del tribunal local.** El seis de septiembre pasado, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco emitió la sentencia en

---

posicionamiento se ratificó en Asamblea Extraordinaria llevada a cabo el dieciséis de junio, lo que fue informado a la Junta Local del INE en Jalisco el siguiente veintiséis, mediante escrito suscrito por el Gobernador de San Sebastián Teponahuaxtlan, municipio de Mezquitic y el Gobernador de Tuxpan, Municipio de Bolaños.

el expediente JIN-089/2018, en la que confirmó, en lo que fue materia de impugnación, la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a la planilla registrada por el Partido Acción Nacional en el Municipio de Mezquitic, Jalisco.

**7. Juicio de revisión constitucional electoral.** En contra de la resolución anterior, el once de septiembre del año en curso, el partido político MORENA presentó la demanda que correspondió conocer a la Sala Regional Guadalajara.

**8. Sentencia impugnada.** El veintiuno de septiembre siguiente, la Sala Regional Guadalajara **confirmó** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Dicha sentencia fue notificada al hoy recurrente el propio día de su emisión.

## **II. Recurso de reconsideración.**

**1. Demanda.** El veinticuatro de septiembre del dos mil dieciocho, Aldo Ramírez Castellanos, en su calidad de representante suplente del partido político MORENA, acreditado ante el Consejo Municipal Electoral de Mezquitic del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco interpuso recurso de reconsideración.

**2. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo pronunciado por la Magistrada Presidenta de la Sala Superior se acordó integrar el expediente **SUP-REC-1400/2018**, y se ordenó su turno a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

**3. Tercero interesado.** El veintisiete de septiembre del dos mil dieciocho, César Rolando de la Torre Martínez, en su calidad de candidato electo a la Presidencia Municipal de Mezquitic, Jalisco, por el Partido Acción Nacional, compareció con la calidad de tercero interesado.

**4. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la radicación del recurso de reconsideración; y

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto contra una sentencia de la Sala Regional Guadalajara, supuesto reservado expresamente para conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Se cumplen los requisitos para la admisión del recurso de reconsideración, en términos de lo dispuesto en los artículos 8, 9, párrafo 1; 61, párrafo 1, inciso a); 62 y 63 de la Ley de Medios.

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ellas constan los nombres y las firmas de los recurrentes; se identifica el acto impugnado y al emisor de éste, y se mencionan hechos, agravios y los artículos supuestamente violados.

**2. Oportunidad.** Dado que la determinación cuestionada se notificó el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, y el recurso se interpuso el veinticuatro siguiente, se observa que se accionaron dentro del plazo legal de tres días.

**3. Legitimación y personería.** La parte recurrente está legitimada, que interpuso su recurso por conducto de su representante suplente ante el Consejo municipal; por tanto, se tiene por acreditada la personería en términos del artículo 65, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

**4. Interés jurídico.** Se satisface, ya que el Partido Político recurrente impugna la resolución de la Sala Toluca recaída en el juicio de revisión constitucional electoral que confirmó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco que a su vez confirmó la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a la planilla registrada por el Partido Acción Nacional en el referido municipio.

**5. Definitividad.** El recurso de reconsideración es el único medio previsto por la legislación electoral federal a través del cual se puede combatir una sentencia de una Sala Regional de este tribunal.

**6. Sentencia de fondo.** El requisito previsto en el artículo 61 de la Ley de Medios está satisfecho, porque el acto impugnado es una sentencia de fondo, dictada por la Sala Guadalajara en un juicio de revisión constitucional.

**7. Requisito especial de procedencia.** Este requisito especial también está satisfecho.

En el caso particular, se cumple el requisito especial de procedencia.

El recurso de reconsideración es un medio ordinario para impugnar resoluciones dictadas en juicios de inconformidad respecto de los resultados de elecciones de diputados y senadores, referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal.

Por otra parte, se trata de un medio extraordinario de control de regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el numeral señalado, en su párrafo 1, inciso b), la procedencia de dicho recurso también se actualiza cuando se impugnan sentencias dictadas por las Salas Regionales, en un medio diverso al juicio de inconformidad, cuando inapliquen alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Federal.

Respecto del último supuesto, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración, en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17, de la Constitución Federal.

De esta manera, el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, cuando la Sala Regional **omita el análisis de tales irregularidades al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance.**

Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios que rigen en la materia, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, así como el derecho a votar y ser votada en condiciones de libertad.

En el presente caso, de lo razonado en la determinación de la Sala Guadalajara y de los agravios planteados en la demanda de reconsideración, es posible advertir que la parte impugnante se inconforma, contra la resolución que confirmó la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a la planilla registrada por el Partido Acción Nacional en el municipio de Mezquitic, Jalisco.

A juicio del recurrente, la Sala responsable forma inexacta dejó de analizar la causal genérica de nulidad invocada por su parte, bajo la premisa errónea de que el Acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18, fue consentido por no haber sido



impugnado oportunamente; argumenta que conforme el artículo 644, fracción I, de la legislación sustantiva electoral de Jalisco, el Tribunal puede declarar la nulidad de una elección, entre otros casos, cuando esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores de la materia, previstos en la Constitución Federal o en la Constitución Local, en cualquiera de las etapas del proceso electoral, sin exigir en momento alguno el agotamiento de algún medio de impugnación para la procedencia del estudio de la causal de nulidad.

El problema jurídico planteado, entonces, consiste analizar si la Sala Guadalajara, al confirmar la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a la planilla registrada por el Partido Acción Nacional, actuó inexactamente al omitir el análisis de irregularidades graves que pueden afectar principios constitucionales, por haber realizado una interpretación que pudiera limitar su alcance.

De tal modo, el presente recurso es procedente para revisar la determinación de la responsable, relativa a si el hecho que se invocado como una vulneración grave a los principios fundamentales o rectores de la materia electoral durante el proceso electoral, no podía ser analizado por haber sido consentido.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 5/2014 de la Sala Superior, que es del tenor siguiente:

**“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.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías mínimas procesales, y se define al recurso de reconsideración como el medio de impugnación en materia electoral procedente para que la Sala Superior del Tribunal Electoral revise el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, que omitió el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance. Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver sobre la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen en la materia”<sup>2</sup>.

**TERCERO. Tercero Interesado.** En el presente asunto compareció **César Rolando de la Torre Martínez**, ostentándose como candidato electo del Partido Acción Nacional, quien pretende comparecer como tercero interesado, calidad que se le reconoce conforme a lo siguiente:

**a. Forma.** En el escrito se hace constar el nombre y firma autógrafa del compareciente, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

---

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 25 y 26.

**b. Oportunidad.** El escrito fue presentado de manera oportuna, ya que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional el veintisiete de septiembre, es decir, dentro del plazo legal de **cuarenta y ocho** horas,<sup>3</sup> establecido para tal efecto, de conformidad con la certificación que realizó la Sala responsable.

**c. Legitimación e interés jurídico.** César Rolando de la Torre Martínez cuenta con legitimación e interés jurídico, al ostentarse como candidato electo a la Presidencia Municipal de Mezquitic, Jalisco, y tener un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el recurrente, toda vez que expresa argumentos con la pretensión de que se confirme la sentencia impugnada, y no se anule la elección, por la causal que invoca el recurrente.<sup>4</sup>

#### **CUARTO. Contexto.**

##### **1. Datos previos.**

- El Estado de Jalisco se conforma por 125 Municipios, entre estos, el de Mezquitic.
- Los cargos de Ayuntamiento son elegidos por el sistema de partidos políticos.
- La comunidad Wixárika se encuentra asentada en la región de la Sierra Madre Occidental, la cual comprende parte de los estados de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 67 de la Ley de Medios

<sup>4</sup> Artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios.

<sup>5</sup> Informe final de la consulta sobre los lugares sagrados del pueblo Wixárika. Elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2010. Consultable en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37010/informe\\_consulta\\_lugares\\_sagrados\\_wixarika\\_cdi.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37010/informe_consulta_lugares_sagrados_wixarika_cdi.pdf)

- Mediante acuerdo IEPC-ACG-112-2017<sup>6</sup> el Consejo General del Instituto local, con base en estimadores de población total y su distribución porcentual según la autoadscripción indígena, indicó que los municipios que tienen población mayoritariamente indígena en el estado de Jalisco, son Bolaños, Cuautitlán de García Barragán y **Mezquitic**, como se detalla a continuación:

Municipio	Población Total	Auto-adscripción indígena				
		Se considera	Se considera en parte	No se considera	No sabe	No especifico
019 Bolaños	7,341	63.85	0.50	34.57	0.23	0.84
027 Cuautitlán	18, 138	67.80	0.99	29.93	0.80	0.49
061 <b>Mezquitic</b>	19,452	75.26	0.51	23.04	0.29	0.90

## 2. Determinación inicial de instalación de casillas.

- Mediante acuerdo A11/INE/JAL/CD01/09-04-18, de nueve de abril, el 01 Consejo Distrital del INE, en el Estado de Jalisco,<sup>7</sup> aprobó el listado que contenía el número, así como la ubicación de las casillas especiales y extraordinarias a instalarse para la jornada electoral del 1° de julio y, el veintisiete siguiente, por acuerdo A15/INE/JAL/CD01/27-04-18, aprobó la lista que contiene el número y los domicilios propuestos para la ubicación de las casillas extraordinarias aprobadas por el primero de los acuerdos citados.
- Posteriormente, por acuerdo A21/INE/JAL/CD01/29-05-18, el Consejo Distrital aprobó ajustes al número y ubicación de

<sup>6</sup> Consultable en <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2017-10-30/p11iepc-acg-112-2017.pdf>

<sup>7</sup> En adelante Consejo Distrital.

casillas. Las casillas que fueron aprobadas para el Municipio de Bolaños fueron las siguientes:

Número	Sección	Línea Nominal	Tipo de casilla	Tipo de domicilio
1.	2 92	5 63	B 1	E Escuela
2.	2 92	5 62	C 1	E Escuela
3.	2 93	5 46	B 1	O Oficina pública
4.	2 94	6 97	B 1	E Escuela
5.	2 94	6 96	C 1	E Escuela
6.	2 94	6 96	C 2	E Escuela
7.	2 94	5 07	E 1	E Escuela
8.	2 94	5 06	E 1 C1	E Escuela
9.	2 94	5 06	E 1 C2	E Escuela

### 3. Baja de casillas.

- El treinta de abril, el Consejero Presidente del Consejo Distrital recibió, por escrito, el pronunciamiento de la comunidad Wixárika de San Sebastián Teponahuaxtlan y su anexo Tuxpan de los municipios de Mezquic y Bolaños, tomado en asamblea extraordinaria con la asistencia de 830 comuneros, y que cuenta con la firma de las autoridades tradicionales y agrarias. Dicho pronunciamiento fue el siguiente:

**“SOBRE EL TOTAL DE LAS MÁS DE 10,000 HECTÁREAS EXIGIMOS TIEMPOS Y PLAZOS POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL PARA INDEMNIZAR A LOS GANADEROS DE HUAJAMIC Y RESOLVER EN SU CONJUNTO EL PROBLEMA. RECURSO QUE DEBERÁ ENTREGARSE A LOS GANADEROS EN REFERENCIA CONFORME A LOS AVALÚOS CORRESPONDIENTES.**

**‘EN ESE TENOR, SE LLEVARÁN A CABO LAS SIGUIENTES ACCIONES DE PRESIÓN PARA QUE EL ESTADO MEXICANO CUMPLA CON SUS OBLIGACIONES Y DEMUESTRE A LA COMUNIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL LA EXISTENCIA DEL ESTADO DE DERECHO, EL CUAL ESTÁ SIENDO VIOLENTADO POR EL PROPIO ESTADO.**

**‘EN PRIMER MOMENTO.**

**‘1.A PARTIR DE ESTA FECHA, EN EL INTERIOR DE LA COMUNIDAD NO SE PERMITIRÁ SE LLEVEN A CABO ACTIVIDADES INHERENTES AL PROCESO POLÍTICO ELECTORAL 2018.**

**‘LA CIUDADANÍA WIXÁRIKA NO VOTARÁ EN LA JORNADA ELECTORAL PRÓXIMO A LLEVARSE A CABO EL 01 DE JULIO DE 2018, EN CASO DE QUE NO SEA ATENDIDA Y RESUELTA POR EL GOBIERNO FEDERAL NUESTRA DEMANDA.**

**‘PARA GARANTIZAR EL PRESENTE A ESTA FECHA SE INSTALARÁN PUESTOS DE CONTROL COMUNITARIOS DE VIGILANCIA EN DIVERSOS PUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA COMUNIDAD CON EL PROPÓSITO DE IMPEDIR EL PASO A PERSONAS JURÍDICAS Y FÍSICAS QUE TENGAN QUE VER CON EL TEMA.**

**‘AL TITULAR DEL GOBIERNO FEDERAL LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO, SE LE DA UN PLAZO DE 10 DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL 30 DE ABRIL, PARA QUE COMPARECIERA EN TUXPAN DE BOLAÑOS, JALISCO A ATENDER LA DEMANDA EN REFERENCIA EL 09 DE MAYO DE 2018, LA ASAMBLEA INSTALADA LE ESPERA.**

**‘DE HACER CASO OMISO SERÁ POR TIEMPO INDEFINIDO LA OPERACIÓN DE LOS PUESTOS DE CONTROL COMUNITARIO DE VIGILANCIA, Y SE PROCEDERÁ AL MOMENTO SEGUNDO.**

**‘EN SEGUNDO MOMENTO.**

'2. SE CERRARÁN LOS PLANTELES EDUCATIVOS EN TODOS LOS NIVELES Y MODALIDADES Y CENTROS DE SALUD, ESTABLECIDOS DENTRO DE LA COMUNIDAD.

'3. SE ELEVARÁ Y VISIBILIZARÁ LA DEMANDA A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, PARA ELLO SE OCURRIRÁ LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) Y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

'4. EN ESE MOMENTO SE OFRECERÁ UNA RUEDA DE PRENSA PARA DAR A CONOCER LA RESPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL, Y LOS PORMENORES DE NUESTRA CAUSA.

'ES IMPORTANTE MENCIONAR QUE SE RESPONSABILIZARA AL GOBIERNO FEDERAL PRINCIPAL GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS, DE LOS EFECTOS Y/O CONSECUENCIAS DE LOS NUMERALES 1 Y 2. “

FIRMAN LAS AUTORIDADES TRADICIONALES Y AGRARIAS.

- El veintinueve de mayo, el Consejo Distrital presentó un documento denominado “Informe que rinde la presidencia del Consejo distrital, referente al conflicto suscitado en algunas comunidades Wixáricas de los Municipios de Mixquic y Bolaños, con impacto en el desarrollo de las actividades del proceso electoral concurrente 2017-2018”. Entre los puntos relevantes de dicho informe, se señaló que en términos del marco legal es causa de nulidad de una elección que no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y, consecuentemente, la votación no hubiera sido recibida. Al respecto, indicó que si consideraba el porcentaje de afectación distrital del 2.75% (dos punto setenta y cinco por ciento) de la elección federal mencionado previamente, no se afectaría la elección con respecto a los cargos federales;

sin embargo, en el caso de los Municipios de Bolaños (62.32% -sesenta y dos punto treinta y dos por ciento-) y Mezquitic (29.42% -veintinueve punto cuarenta y dos por ciento) el umbral se superaría, por lo que existía la posibilidad de entrar en un escenario de nulidad de la elección.

- La autoridad administrativa electoral buscó un acercamiento con las autoridades tradicionales, por lo que formó una comisión para establecer el diálogo para la instalación de las casillas, sin que tuviera éxito.
- El diecisiete de junio, se informó a la autoridad que no era voluntad de la Asamblea levantar los retenes, y que incluso esa información podía también observarse en el portal wixárika.mx,<sup>8</sup> en el que se encontraba el siguiente texto:

**“... En el tema electoral, aunque se propuso que se podrían quitar los retenes y permitir con normalidad las elecciones en su comunidad este 1 de julio también se reflexionó que votar y no votar a veces no cambia nada,** porque el sistema de partidos políticos nunca ha representado los intereses de la comunidad Wixárika Las comuneras y los comuneros se han sentido discriminados por el sistema político actual que rigen los partidos políticos, que en el municipio y en la comunidad de mestizos siempre han usado a los wixáritari a su conveniencia, que aunque en Bolaños y Mexquitic ha habido presidentes municipales indígenas, regidores y diversos funcionarios públicos, estos jamás han representado los intereses de la comunidad, sino de unos cuantos que los manejan como garantes de sus lucros políticos.  
Es por tales motivos que **los retenes comunitarios en la que se impiden desde el 29 de abril el acceso a la comunidad a los partidos políticos y a las**

---

<sup>8</sup> Consultable en <https://wixarika.mx/comunidad-wixarika-de-bolanos-rumbo-a-ser-municipio-indigena/>



**instituciones involucradas en la organización de las elecciones**, se acuerda que los retenes **seguirán hasta el día 2 de julio para que el Municipio de Bolaños puedan declararse elecciones extraordinarias, incluso la comunidad podría solicitar anular las votaciones en la zona mestiza.**

En Mezquitic esta postura no afectará la elección municipal, estatal ni federal, ya que sólo la comunidad Wixárika de San Sebastián Teponahuaxtlan junto con Ocotá de la Sierra no representa la mayoría municipal del electorado. En cambio en Bolaños, solo afecta la elección municipal pero no los resultados a nivel estatal ni federal...”

- El veintitrés de junio, el Consejo Distrital llevó a cabo una reunión de trabajo para abordar el tema de las doce casillas, asistiendo los representantes de los partidos políticos.
- El veintiséis de junio, se recibió en la Junta Local del INE en Jalisco, un escrito firmado por los gobernadores de San Sebastián Teponahuaxtlán, Municipio de Mezquitic y Tuxpan, Municipio de Bolaños, mediante el que informan el acuerdo de la asamblea extraordinaria, llevada a cabo en la localidad de Bajío del Tule, municipio de Mezquitic, Jalisco, el dieciséis de junio, en la **que se determinó reafirmar el contenido del pronunciamiento inicial** de la comunidad de veintinueve de abril, **señalando que no votarían, y que esa postura obedecía a la poca y lenta atención de sus demandas de restitución de tierras invadidas por ganaderos de Nayarit**, y que se autorizaba solo el acceso al ejido de los Amoles, Municipio de Mezquitic.

- En sesión ordinaria del veintisiete de junio, el Consejo Distrital determinó aprobar el **acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18**, en el que ordenó efectuar la baja de doce casillas únicas, así como dos ajustes en la ubicación de casillas, por causas supervenientes, en virtud de: **a) la determinación asumida** por las autoridades de la comunidad Wixárika de San Sebastián Teponahuaxtlan y su anexo Tuxpan de los municipios de Mezquic y Bolaños de impedir el desarrollo de las actividades inherentes al desarrollo de las actividades inherentes al proceso electoral 2018, mediante retenes que controlan el acceso a dicha comunidad, y **b) la imposibilidad real y material de acceder físicamente a las secciones** como consecuencia del nulo avance de las tareas de integración de las mesas directivas de casilla, así como de asistencia electoral. Tales casillas fueron:

Municipio	Sección	Padrón	Lista nominal	Total de casillas	Casillas
Bolaños	294	2106	2088	3	B1, C1, C2
Bolaños	294	1529	1511	3	E1, E1 C1, E1 C2
Mezquitic	1837	2464	2450	4	B1, C1, C2, C3
Mezquitic	1837	1225	1209	2	E1, E1C1

**QUINTO. Estudio de fondo.**

La parte recurrente esencialmente afirma que la Sala Regional Guadalajara solamente reiteró argumentos del Tribunal Electoral Local, pero sin indicar por qué resultaron ajustados a Derecho.

Sostiene que las circunstancias de que hasta ese momento combatiera el acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18, emitido por el 01 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral, no era razón suficiente para que la autoridad responsable dejara de pronunciarse respecto a la causal de nulidad genérica de la elección que se hizo valer, ya que de conformidad con el artículo 644, fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, el Tribunal Electoral puede declarar la nulidad de una elección, entre otros casos, cuando esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores de la materia, previstos en la Constitución Federal o en la Constitución Local, en cualquiera de las etapas del proceso electoral, sin exigir en momento alguno el agotamiento de algún medio de impugnación para la procedencia del estudio de la causal de nulidad.

En consecuencia, considera que, contrario a lo resuelto, el Tribunal Local sí vulneró el principio de congruencia, ya que éste omitió pronunciarse respecto a la causal de nulidad genérica consistente en la vulneración constitucional por falta de consulta previa de la comunidad indígena afectada, materializada en el acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18.

En el mismo sentido, sostiene que una consulta previa, libre e informada resultaba necesaria para adaptar el proceso electoral

2017-2018 al sistema de usos y costumbres, circunstancia esta última que se erigió con una irregularidad que llevaba a declarar procedente su pretensión de anular la elección celebrada por el sistema de partidos políticos, sobre todo porque de la lectura del referido acuerdo se advierte que no existió una fase informativa en la que se hubiera hecho saber la trascendencia e impacto significativo que iba tener la no instalación de las casillas en el municipio de Mexquitic, Jalisco<sup>9</sup>.

Por ello, considera que la Sala responsable fue omisa en realizar el estudio integral de la nulidad genérica invocada, ya que solamente señaló que no entraría al estudio porque eran los mismos argumentos expuestos en el juicio primigenio.

Los motivos de agravios son **infundados**.

En principio, se analizará el alegato en que el actor plantea la nulidad de la elección del ayuntamiento de Mezquitic, derivado de la supuesta vulneración del derecho constitucional de consulta de la comunidad Wixárika.

Al respecto, es importante indicar que esta Sala Superior<sup>10</sup> ha sostenido que la nulidad de una elección constituye la sanción más drástica y radical que puede adoptarse frente a la acreditación de irregularidades o violaciones en una contienda

---

<sup>9</sup> Como se aprecia en la página 11 del acuerdo mencionado, las seis casillas que se dieron de baja corresponden a la sección 1836; cuatro de ellas (B1, C1, C2, y C3), debieron ser instaladas en domicilio conocido, localidad San Sebastián de Teponahuatlán, código postal 40040, y las otras dos casillas (E1 Y C1), en domicilio conocido de Ocota de la Sierra, código postal 46050.

<sup>10</sup> SUP-JRC-327/2016 y su acumulado.

electoral, ya que deja sin efectos los derechos político-electorales ejercidos, no sólo por los contendientes, sino por la ciudadanía en general; por ende, la nulidad de elección por transgresión a normas o principios constitucionales o convencionales **sólo puede decretarse cuando se encuentre plenamente acreditada la existencia de violaciones sustanciales o irregularidades graves y esté constatado el grado de afectación que esas irregularidades produjeron en el proceso electoral o en el resultado de la elección**, y resulten cualitativa o cuantitativamente determinantes.

No cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral da lugar a la nulidad de la votación o de la elección, porque ello haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, **dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.**

En ese sentido, la Sala Superior ha considerado que los elementos o condiciones para la declaración de invalidez de una elección por violación a los principios o preceptos constitucionales son:

a) La **existencia de hechos que resulten contrarios al orden constitucional o convencional aplicable al caso (violaciones sustanciales o irregularidades graves).**

b) Que **las violaciones sustanciales o irregularidades graves se encuentren plenamente acreditadas.**

c) Que se encuentre constatado el grado de afectación producido por la violación al principio, a la norma constitucional o al precepto tutelador de derechos humanos en el proceso electoral o en los resultados, y

d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la elección.

De esta forma, esta Sala Superior ha sostenido que, para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas o principios constitucionales o convencionales, deben acreditarse incondicionalmente los cuatro elementos descritos con antelación, en la medida en que permiten **garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, así como la autenticidad y libertad de la elección misma, además de otorgar certeza respecto de los efectos derivados de los actos jurídicos válidamente celebrados .**

Ahora bien, con relación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, se reconocieron los derechos de la colectividad indígena, al establecerse las bases para la conformación de un Estado respetuoso de la composición pluricultural de su población.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> SUP-REC-38/2017.

Una de las implicaciones de la citada reforma fue dejar atrás al **monismo jurídico** como corriente que considera que únicamente debe haber un sistema jurídico jerarquizado y centralizado, porque todo es producido por el Estado,<sup>12</sup> razón por la cual no se acepta cualquier otro sistema de normas, pues la única fuente válida es la del soberano que promulga el derecho,<sup>13</sup> para incluirse en el **pluralismo jurídico**, el cual se construye sobre la base de que el derecho no solo está conformado por el derecho estatal, en tanto que se reconoce que la única fuente del derecho no es el Estado sino la sociedad, por lo cual las fuentes del Derecho reconocidas pueden ser diversas.<sup>14</sup>

En materia indígena existen una serie de principios de carácter general que de acuerdo a los instrumentos internacionales deben ser observados por las y los juzgadores en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, relacionados con: a) Igualdad y no discriminación; b) Autoidentificación; c) Maximización de la autonomía; d) Acceso a la justicia; e) Protección especial a sus territorios y recursos naturales, y **f) Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.**

Por lo que hace a la participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte, **no puede asumirse que por el hecho de haber sido aprobada una ley o realizado un**

---

<sup>12</sup> Bonilla Maldonado, Daniel, *Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico*, p. 1 consultable en [http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo\\_SELA\\_2008-Pluralismo-Juridico.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-Pluralismo-Juridico.pdf) (11.02.2016).

<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970, p. 137.

<sup>14</sup> Op. cit. Supra.

**acto administrativo que afecte la vida de las personas indígenas, existió una consulta previa.** En esa medida, se debe corroborar fehacientemente que en todo acto administrativo o legislativo que les afecte, se haya garantizado el derecho a la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado según el caso.

En esa misma dinámica, esta Sala Superior ha sido sensible a la protección de los derechos humanos de las personas indígenas y sus comunidades, pues ha emitido múltiples criterios que se han recogido en jurisprudencias y tesis, a través de las cuales ha delineado toda una línea argumentativa, tendente a maximizar sus derechos, fijando criterios encaminados, entre otros, al derecho a la consulta previa e informada, así como los requisitos para su validez.

Ahora bien, debe señalarse cuándo procede realizarse una consulta a las comunidades indígenas.

- Se debe realizar una consulta previa, libre e informada, cuando exista una medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar los derechos de los pueblos indígenas, lo cual está previsto expresamente en el Convenio 169 de la OIT.
- El reconocimiento del **derecho a la consulta** de las comunidades y pueblos indígenas y tribales **está fundado**, entre otros, en **“el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural”**, los cuales deben garantizarse, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y



democrática, según lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup> en el Caso Sarayaku.<sup>16</sup>

- De igual forma, es importante señalar que la Corte IDH vincula el deber de consulta con la **obligación general de garantía de los derechos humanos** reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>17</sup>
- En relación con las características de la consulta previa, la Corte IDH ha establecido que las consultas, entre otros requisitos, deben realizarse de buena fe, de manera informada, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. Así lo determinó la Corte IDH en el citado Caso Sarayaku:<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> En adelante Corte IDH.

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. “La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.”

Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 166. [Se han omitido las notas internas]

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. “La Corte ha establecido que para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión

- En el Caso Sarayaku<sup>19</sup> la Corte IDH determinó, en primer lugar, que está claramente reconocida la obligación de los Estados de realizar **“procesos de consulta especiales y diferenciados”** cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas y, en segundo lugar, que tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, **“para que pueda entenderse como un posicionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados”**.
- Acerca de la pregunta ¿cuándo procede la consulta indígena? se plantea una cuestión fundamental, en la medida en que depende de lo que se considere que constituye una afectación a la vida comunitaria y a su esfera de derechos e intereses colectivos.
- Al respecto, el Tribunal Interamericano ha señalado como criterio general que los pueblos indígenas deben ser **consultados**

---

dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados.”

Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 177. [Se han omitido las notas internas]

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr.165.

sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, con base en la premisa toral de que el derecho a la identidad cultural constituye un derecho humano de carácter colectivo, según lo determinó en el Caso Sarayaku.<sup>20</sup>

- Así, la Corte IDH ha sostenido una visión no restrictiva sino amplia de la obligación de realizar un proceso de consulta que no solo se limita a una afectación directa y menos a una afectación que ponga en riesgo la existencia de la comunidad, sino que la evaluación del objeto o materia de la consulta debe tener en consideración los **aspectos que puedan tener un impacto directo o indirecto en la forma de vida o en la cosmovisión de la comunidad indígena.**<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217. [Se han omitido las notas internas] “La Corte considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio N° 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.”

<sup>21</sup> Sobre el particular, resulta ilustrativa la sentencia en el Caso Saramaka que interpretó la respectiva sentencia de fondo, en donde aclaró los alcances de la consulta: “En este sentido, la Sentencia ordena al Estado consultar con el pueblo Saramaka al menos acerca de los siguientes seis asuntos: (1) el proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; (2) el proceso mediante el cual se otorgue a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran; (3) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y dar efecto legal al derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado; (4) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; (5) sobre los resultados de los estudios previos de impacto social y ambiental, y (6) en relación con cualquier restricción a los derechos de

- En consonancia con lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN determinó al resolver los amparos revisión 499/2015 y 500/2015 que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental **“para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”**. Al mismo tiempo, ha aclarado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino **sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado “pueda causar impactos significativos en su vida o entorno”**.
- En todo caso, la Segunda Sala concluyó que las autoridades deben atender al caso concreto y analizar **si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas**.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: ***PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.***<sup>22</sup>

---

propiedad del pueblo Saramaka, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio Saramaka.”

<sup>22</sup> **Texto:** El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los

Como lo ha determinado la propia SCJN, el deber del Estado a la consulta **no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse**, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Lo anterior, encuentra respaldo argumentativo en la tesis 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE**

---

Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, tomo II, junio de 2016, p. 1213. Registro IUS: 2011957. [Énfasis añadido]

**ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.<sup>23</sup>**

Es importante señalar que, si bien es cierto que el artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal dispone que, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, también es verdad que, conforme a lo expuesto, el sentido y el alcance de la consulta no puede ser interpretado restrictivamente sino que es necesario asumir un enfoque amplio, aunque muy concreto, de las cuestiones que deben ser objeto del proceso de consulta.<sup>24</sup>

Consecuentemente, la consulta indígena, en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT (en su artículo 6º) y en las sentencias invocadas y aplicables de la Corte IDH, deberá ajustarse a los siguientes estándares mínimos:

- a) Debe ser previa al acto;

---

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, tomo 1, agosto de 2013, p. 736. Reg. IUS 20004170.

<sup>24</sup> Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6º y 7º del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile, 2012, párr. 30. <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf> [último acceso 24 de febrero de 2017]

- b) Debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;
- c) Debe ser culturalmente adecuada,<sup>25</sup> accesible y a través de sus instituciones representativas, y
- d) Debe ser informada.

En la especie, tomando en cuenta que **(i)** el objeto de la consulta indígena son todos aquellos aspectos que puedan tener un impacto directo e indirecto en la forma de vida de la comunidad; **(ii)** las cuestiones relativas a la decisión de sus necesidades prioritarias, la aplicación y destino de los recursos públicos que le corresponden a las comunidades indígenas, con vistas a su desarrollo integral, pueden incidir en su vida cultural y social, y **(iii)** el proceso de consulta puede ser especial y diferenciado a fin de alcanzar el objetivo preciso.

Ahora bien, esta Sala Superior en 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**, ha considerado que las **autoridades administrativas electorales**, de cualquier orden de gobierno, tienen el **deber de consultar a la comunidad** interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, **cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente**, con el objeto de garantizar la vigencia de sus

---

<sup>25</sup> Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015.

derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; **sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa**, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Con base en lo anterior, se advierte que, en el presente caso, no se está ante un hecho que actualice la necesidad de hacer una consulta a la comunidad Wixárika, ya que la determinación de la autoridad administrativa electoral de dar de baja las casillas, no fue tomada de forma unilateral sin conocer la posición de la comunidad indígena, por el contrario, fue realizada con base en la decisión de la propia comunidad.

Ello es así, porque de los antecedentes y constancias del caso, se advierte que la autoridad administrativa electoral tomó la decisión de dar de baja casillas en el Municipio de Mezquitic, atendiendo precisamente a la voluntad de la comunidad Wixárika, de no ejercer su derecho al voto en el proceso electoral concurrente 2017-2018, lo cual incluso fue ratificado en distintos momentos.

Cabe indicar que los diferentes pronunciamientos de dicha comunidad los han suscrito las autoridades tradicionales y agrarias de la comunidad, sin que existan elementos en el expediente para cuestionar su voluntad de no participar en el proceso electoral ordinario **ni extraordinario**, incluso ello, tampoco ha sido combatido por el recurrente.



En ese tenor, Morena parte de la premisa errónea de que se debía hacer una consulta, cuando en realidad las medidas preventivas de la autoridad administrativa electoral, ante un escenario de posible nulidad de la elección, respetaron la decisión tomada por la comunidad Wixárika, en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación prevista en el artículo 2º constitucional, mediante su Asamblea Comunitaria, la cual es la máxima autoridad de las comunidades que el Estado reconoce en ejercicio a su libre determinación, en cuyo interior sus integrantes a través de sus usos y costumbres discuten y aprueban los temas y asuntos de interés de la comunidad que se trate. Considerar lo contrario, implicaría asumir una posición paternalista, que desconocería su capacidad de toma de decisión, conforme a sus usos y costumbres.

En otras palabras, se considera que no procedía la realización de una consulta y que, en todo caso, la falta de ella en modo alguno podría traer como consecuencia la nulidad de la elección pretendida por el recurrente, con base en lo siguiente.

**1. Se conocía la posición de la comunidad Wixárika.** La violación al derecho de consulta sólo se actualiza cuando alguna autoridad realiza un acto que impacta sobre la vida de la comunidad, sin conocer su posicionamiento, lo cual no aconteció en el caso, ya que fue a partir de la decisión de la comunidad y los actos que patentizaron su voluntad, que la autoridad administrativa electoral determinó dar de baja doce casillas, seis de las cuales corresponden al Municipio de Bolaños.

De forma que, si el objeto de la consulta a una comunidad es conocer su opinión respecto a la decisión que va a tomarse, en el caso no se cumple, ya que fue justamente la visión de la comunidad la que originó la determinación de la autoridad.

Así, la decisión de la autoridad electoral no puede vincularse ni tener como efecto la nulidad de la elección municipal, sobre la base de que la comunidad indígena no conocía sus efectos, ya que, en términos de los posicionamientos dados a conocer por las autoridades tradicionales, y de las constancias del expediente se advierte su decisión de no ejercer el derecho al voto en el proceso electoral concurrente 2017-2018, por una problemática de corte agrario.

**2. El origen del problema**, que ocasionó que los miembros de la comunidad Wixárika adoptaran la decisión de que no se instalaran las casillas en su territorio, no era la protección de su cultura, sino que se trata de un acto de protesta ante la falta de resolución respecto al conflicto agrario presente en su comunidad.

**3. La falta de la consulta y la no instalación de las casillas** no debe derivar en la nulidad de la elección, ya que aun en el caso de que hubiera procedido realizarla, su omisión de celebrarla, no podría traer como consecuencia anular la elección, ya que ello sólo puede hacerse cuando se actualice alguna de las causales expresamente previstas en las leyes.

Asimismo, esta Sala Superior ha sostenido que se puede quitar eficacia jurídica a una elección, por violación a los principios

constitucionales que rigen a los procesos electorales, entre los que destacan los de certeza y autenticidad.

En el caso, se considera que, en atención a estos principios, la autoridad administrativa electoral buscó maximizarlos, al respetar la decisión tomada por la comunidad indígena, mediante su autoridad máxima -asamblea comunitaria- y evitar un posible conflicto que hubiera provocado justamente que no se tuviera certeza sobre el resultado de la elección.

De ahí que se considere que, el análisis que realizó la Sala Regional del acuerdo del Consejo Distrital, se considera ajustado a Derecho, toda vez que no se actualizaron irregularidades graves a principios constitucionales, porque si bien, tuvo por efecto la no instalación de casillas en un proceso electivo, ello es una situación fuera de lo ordinario, que tuvo justificación dado el contexto de la situación social que acontece en los municipios de Jalisco, en los que tiene presencia la comunidad Wixárika, por lo que resultó adecuada como medida preventiva, ante un posible escenario de nulidad de la elección, lo que tuvo como finalidad la salvaguarda de los principios electores rectores del proceso electoral.

**4. El resultado de la eventual consulta** no habría sido vinculante, ya que por sí mismas, no lo son, aunado a que en el caso, se trata de una elección constitucional. Es decir, el bien jurídico que se busca proteger con la realización de las consultas, no se encuentra relacionado con la celebración de los comicios,

pues no se está atentando contra el patrimonio cultural de las comunidades indígenas.

**5. No se advierte una violación de derechos, sino que la autoridad administrativa electoral** buscó garantizarlos, mediante la adopción de la medida preventiva, ante un posible escenario de nulidad de la elección, dado el contexto actual en esa zona, lo que tuvo como finalidad la salvaguarda de los principios electores rectores del proceso electoral.

Al respecto, cabe recordar que, de conformidad con la Ley Electoral, los consejos distritales pueden tomar acciones para identificar las secciones que por diferentes causas puedan representar problemas para la ubicación e instalación de las casillas el día de la jornada electoral, porque son las autoridades encargadas de la determinación de la ubicación de las casillas.<sup>26</sup>

Asimismo, el Reglamento de Elecciones, dispone que con base en los recorridos que, se realicen, se requerirá actualizar la información de las secciones que por diferentes causas pueden representar problemas para la ubicación e instalación de las casillas el día de la jornada electoral, entre ellos “Problemas políticos”,<sup>27</sup> y la identificación de estos supuestos se hará constar

---

<sup>26</sup> El artículo 79 de la Ley Electoral señala:

1. Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

...

**c) Determinar el número y la ubicación de las casillas** conforme al procedimiento señalado en los artículos 256 y 258 de esta Ley;

...

<sup>27</sup> En términos de lo dispuesto en el punto 2.3.1 del Anexo 8 del Reglamento de Elecciones del INE:

2.3.1. Secciones electorales que presentan dificultades por difícil acceso, por problemas políticos o conflictos sociales.

con el propósito de que las juntas y consejos locales y distritales cuenten con el insumo para apoyar la toma de decisiones que en su caso se requiera.

Por lo que el INE cuenta con facultades para establecer el número y la ubicación de las casillas, atendiendo a las condiciones y circunstancias que se susciten durante la etapa de preparación de la elección, siempre y cuando se trate de condiciones extraordinarias y las mismas queden debidamente documentadas, como en el presente caso.

En ese contexto, en el caso, no se acredita la existencia de hechos que resulten contrarios al orden constitucional o convencional (violaciones sustanciales o irregularidades graves), que puedan tener como consecuencia la nulidad de la elección.

Máxime que, en la especie, es un sujeto externo y que no tiene relación con la comunidad quien acude a solicitar la supuesta vulneración a su derecho a ser consultados, en tanto que esa

---

Con base en los recorridos que, se realicen, se requerirá actualizar la información de las secciones que por diferentes causas pueden representar problemas para la ubicación e instalación de las casillas el día de la jornada electoral, considerando los siguientes aspectos:

- Dificil acceso por caso fortuito o de fuerza mayor: secciones con dificultades de acceso a la sede de la casilla electoral por eventos climáticos o de otra naturaleza que se presenten previos o se prevea ocurran durante la jornada electoral.

- **Problemas políticos: secciones que presentan situaciones de tensión entre personajes o grupos políticos ubicados en su interior que pueden crecer o llegar a su clímax el día de la jornada electoral y se considere puedan generar conflictos o impedir el acceso a la casilla electoral o el ejercicio libre y ordenado del sufragio a las electores.**

- Problemas entre distintos grupos sociales que se localicen en la sección donde se pretende instalar la casilla.

Aunado a lo anterior, deberá de tomarse en cuenta la información registrada por las juntas distritales ejecutivas como secciones de atención especial.

La identificación de estos supuestos se asentará en el anexo correspondiente, con el propósito de que las juntas y consejos locales y distritales cuenten con el insumo para apoyar la toma de decisiones que en su caso se requiera.

solicitud sólo le corresponde hacerla a la propia comunidad o a alguno de sus miembros.

En ese sentido, en el supuesto de que hubiera sido la comunidad indígena o alguno de sus miembros, quienes acudieran a esta instancia alegando que se vulneró su derecho a ser consultados respecto de alguna decisión que hubiera tomado la autoridad, entonces la viabilidad de la consulta sería manifiesta.

Finalmente, cabe indicar que los restantes agravios del recurrente se refieren a temas de mera legalidad, que no pueden ser objeto de pronunciamiento en este fallo.

Por las razones expuestas, debe confirmarse la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Guadalajara, Jalisco.

**Notifíquese** conforme a Derecho.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN EL RECURSO DE  
RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1400/2018<sup>28</sup>**

Respetuosamente, manifiesto que a pesar de que estoy a favor de la mayor parte de las consideraciones presentes en la sentencia aprobada por la mayoría y de su sentido, no concuerdo con la premisa usada en la sentencia consistente en que, en el caso concreto, no era necesario realizar una consulta a la comunidad Wixárica, ya que la decisión de que no se instalen las casillas fue debido a que así lo manifestó la propia comunidad.

A mi parecer, en este tipo de casos, cuando la autoridad administrativa decide no instalar casillas en el territorio en el que se asienta la comunidad es necesario realizar una consulta para determinar de manera fehaciente la voluntad de la comunidad.

---

<sup>28</sup> Para la elaboración de este voto colaboraron Juan Guillermo Casillas Guevara y Alberto Deaquino Reyes.



Así, aunque existen indicios de la voluntad comunitaria, mediante comunicados e información pública, éstos no son suficientes para concluir que esa es la auténtica voluntad del pueblo Wixárica.

### **1. Posición mayoritaria**

La sentencia aprobada por la mayoría estima que no se actualiza la necesidad de hacer una consulta a la comunidad Wixárica ya que la determinación de la autoridad administrativa electoral de dar de baja las casillas no fue tomada de forma unilateral, sino que fue realizada con base en la decisión de la propia comunidad.

La sentencia sostiene esta postura porque en los antecedentes y constancias del caso se advierte la voluntad de la comunidad para no ejercer su derecho al voto. A su vez, la sentencia aprobada por la mayoría considera que no existen elementos en el expediente para poner en duda la voluntad manifestada.

Por lo tanto, la sentencia concluye que fue correcto el actuar de la autoridad electoral, pues maximiza y salvaguarda los principios rectores del proceso electoral sin causar una afectación a la comunidad indígena.

### **2. Razones del disenso**

En línea con lo planteado anteriormente, disiento con la argumentación aprobada por la mayoría por dos razones. En primer lugar, considero que los indicios que obran en el expediente no relevan a la autoridad administrativa de sus obligaciones relacionadas con el cumplimiento de derecho

fundamental de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. En segundo lugar, considero que la decisión de dar de baja las casillas del territorio donde se asienta una comunidad indígena afecta necesariamente los derechos fundamentales de participación política-electoral de dicha comunidad.

### **2.1. Los indicios no relevan a la autoridad administrativa electoral del deber de consultar a las comunidades indígenas**

En mi opinión, la sentencia aprobada por la mayoría determinó de manera incorrecta que, al existir comunicados aparentemente signados por las autoridades tradicionales y agrarias de la comunidad, se tenía acreditada la voluntad de la comunidad Wixárica.

Así, el permitir que la autoridad administrativa electoral tome la decisión de dar de baja doce casillas en territorio de la comunidad Wixárica, basándose en indicios, no se ajusta al contenido normativo del derecho que tienen los pueblos indígenas a que les consulten las decisiones y medidas estatales que les afecten.

#### **2.1.1. Falta de certeza al no realizar de manera debida la consulta**

En ese sentido, considero que el criterio adoptado por la mayoría no es culturalmente adecuado para verificar con certeza la voluntad de la comunidad Wixárica, ya que la decisión de la autoridad administrativa electoral tuvo como sustento comunicaciones e información publicada en un sitio web, sin

cerciorarse de las circunstancias en las que se emitió dicha información.

Por otra parte, en el caso concreto, no es dable proponer que las comunicaciones sustituyan una consulta previa e informada a la comunidad; ya que, de la lectura del expediente en cuestión, no es posible identificar elementos que nos permitan concluir que dichas manifestaciones cumplieron con todos los elementos necesarios para constituir una consulta a las comunidades. Es decir, no es posible afirmar que las comunicaciones con las que contó la autoridad administrativa local reflejan la auténtica voluntad de la comunidad indígena, ni que la decisión de anular las casillas fue tomada por las autoridades tradicionales que su sistema normativo interno autoriza, y tampoco que la decisión haya sido previa, informada, culturalmente apropiada y de buena fe.

Por lo tanto, estoy en desacuerdo con que, en el caso concreto, se valide el acuerdo del Consejo Municipal, ya que el actuar de este órgano administrativo no garantiza que la decisión de no instalar las casillas en la comunidad refleje fehacientemente la voluntad de la comunidad Wixárica, pues no realizó una consulta a la comunidad.

Esta perspectiva es la misma que el estándar internacional ha sostenido, el cual establece que:

los órganos de control de la OIT han manifestado claramente **que una simple reunión informativa en la que se escucha a los pueblos indígenas, sin que puedan influir en la adopción de decisiones, no**

**bastará para dar por cumplidas las disposiciones del Convenio.** La efectividad del derecho a la consulta conlleva un proceso cualitativo de diálogo y negociaciones celebradas de buena fe, mediante el cual el acuerdo y consentimiento, de ser posibles, pueden lograrse. Es preciso insistir en la interconexión entre consultas amplias y consultas específicas. Si los derechos, preocupaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas se reflejan en los textos legislativos y en las políticas de mayor alcance, es probable que el acuerdo y el consentimiento sobre medidas o proyectos específicos que afecten a sus tierras y territorios se logren más fácilmente. [...] Cuanto más graves sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas interesados, mayor será la importancia de obtener el acuerdo o consentimiento<sup>29</sup>.

Además, realizar una consulta en términos del ejercicio del derecho fundamental en estudio, también garantiza que las comunidades indígenas y sus integrantes tengan información oportuna y completa para poder manifestar su voluntad tomando en consideración todas las circunstancias, efectos y consecuencias que tiene la medida consultada.

Por ejemplo, en este caso la consulta previa podría haber servido para conocer las posibilidades de instalar casillas especiales o reubicarlas en otros lugares.

---

<sup>29</sup> Véase *Procedimientos para la celebración de consultas con los pueblos indígenas Experiencias de Noruega*, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, pág. 5. Consultado en línea [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms\\_534669.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_534669.pdf) a la fecha de la resolución.

**2.2. La decisión de dar de baja las casillas del territorio donde se asienta una comunidad indígena afecta necesariamente a dicha comunidad**

En primer lugar de un análisis del expediente se advierte que el acuerdo 20/ORD/27-06-18 del Consejo Distrital 01 con cabecera en Tequila, Jalisco establece los puntos relevantes en el caso concreto que a continuación se mencionan.

En su primer punto resolutivo, el Consejo Distrital 01 acordó dar de baja doce casillas por causas supervinientes. Estas casillas se encontraban en los municipios de Bolaños y Mezquitic.

Asimismo, en su segundo punto resolutivo, el citado Consejo Distrital recalcó que los ciudadanos con domicilio en las secciones afectadas podrán ejercer su derecho al voto en las casillas especiales aprobadas por el INE, según les convenga. Sin embargo, en dicho acuerdo no se ordena la instalación de casillas especiales para la votación municipal, por lo que los efectos de la votación en las casillas especiales aprobadas por el INE no tendrán efecto en las votaciones municipales.

Finalmente, no pasa desapercibido que se ordena la reubicación de dos casillas en el tercer punto resolutivo. Sin embargo, los domicilios señalados no guardan relación con el domicilio de alguna de las casillas que fueron dadas de baja. Por

lo tanto, el punto resolutivo no guarda relación con el caso concreto<sup>30</sup>.

En ese sentido, si bien, el Consejo Distrital planteó la posibilidad de establecer dos casillas especiales para maximizar el derecho al voto de los ciudadanos, la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la 01 Junta Distrital Ejecutiva emitió una sugerencia en el sentido de no instalar dichas casillas porque eso no garantizaba el derecho a la votación por las circunstancias del caso concreto<sup>31</sup>, al no incluirse la instalación de casillas especiales, se puede deducir que dicha sugerencia fue adoptada.

Por lo tanto, no existen elementos que sugieran que se verificó la instalación de casillas especiales o de reubicación de casillas para que el listado nominal de la comunidad indígena pudiera votar en condiciones ordinarias. Así es posible inferir que la ciudadanía indígena que integra la comunidad Wixárica no estuvo en posibilidades ordinarias de emitir su voto por la elección municipal.

En ese sentido, no coincido con el proyecto porque la decisión de **no instalar o dar de baja las casillas** del territorio donde se asienta una comunidad indígena, sí es una decisión que en todo caso debe consultarse previamente a las comunidades.

---

<sup>30</sup> Información disponible en las fojas 89-90 del cuaderno accesorio no. 2.

<sup>31</sup> Información disponible en la foja 94 del cuaderno accesorio no. 2.

Como afirma la posición mayoritaria, el estándar para determinar si se debe consultar o no una medida estatal es el estándar de *susceptibilidad de afectación*. Es decir, tal como expresamente lo refiere la mayoría, el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas no requiere “de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados”.

Me parece que las comunidades y personas indígenas tienen derecho a votar en todas las elecciones que celebre el Estado mexicano, tomando además medidas que nivelen la desigualdad y exclusión histórica que han sufrido sus integrantes en los procesos electorales.

No obstante, en específico, los artículos que protegen especialmente a los pueblos y comunidades originarios de nuestro país llevan a comprender que los indígenas tienen derecho a tener representación en los ayuntamientos, lo que implica también que ellos deban participar efectivamente en la deliberación y toma de decisiones de esos órganos de gobierno. Esto, porque la Constitución federal, en el artículo 2º, apartado A, fracción VII <sup>32</sup>,

---

<sup>32</sup> Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

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:  
[...]

reconoce explícitamente ese derecho diferenciado del derecho de autonomía para elegir a sus propias autoridades previsto en la fracción III.

Además, los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes tienen derechos diferenciados en la participación política-electoral. En el caso de la representación política de las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, sostuvo que la protección de los derechos de participación política incluyen amplias y diversas actividades de todos los ciudadanos con el propósito de influir en los gobernantes, pero también de influir de manera **directa** en la formación de la política estatal mediante representantes elegidos o designados directamente<sup>33</sup>.

---

**VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.**

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.

[...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

[...]

<sup>33</sup> “195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren **principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos** [...]”

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, **así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.**”



La Corte Interamericana concluyó en ese caso que la Convención obligaba al Estado demandado a: “225. [...] adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar, **en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades**, de forma tal que puedan **integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos**, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.”

Añadió también que, en el caso que juzgaba la instancia internacional, no llevar a cabo esos deberes de protección “incidió en la carencia de representación de las necesidades de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo.”

---

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

En ese sentido, la determinación de no instalar casillas en los territorios en los que se asientan pueblos y comunidades indígenas **es capaz de afectar los derechos fundamentales de los integrantes de esas comunidades a votar en las elecciones y, específicamente, afectar el derecho comunitario a participar en la toma de decisión sobre quiénes gobernarían los ayuntamientos en donde se asientan las comunidades indígenas; con lo que también se afecta su derecho de elegir representantes en los ayuntamientos.**

Esto porque la no instalación de casillas implica que los ciudadanos indígenas que ejerzan su derecho constitucional a votar en esas casillas no podrán ejercerlo. Al no ejercer su derecho a votar, la decisión de quienes integrarán el gobierno de la localidad se realizará sin la participación y sin la opinión de esos integrantes del electorado del municipio.

En ese sentido, esta Sala Superior ha decidido que la autoridad administrativa, en aras de maximizar los principios de autodeterminación y autogobierno, y minimizar en la medida de lo posible las interferencias injustificadas en la comunidad, cuando surjan dudas fundadas que indiquen la falta de certeza respecto de la voluntad de la autoridad tradicional o de la comunidad indígena, **debe garantizarse el derecho de decisión de la**

**comunidad y en consecuencia tomar las medidas adecuadas y efectivas para verificar la voluntad de la comunidad<sup>34</sup>.**

Por otra parte, de no exigir una consulta en términos formales y sin la motivación y fundamentación adecuada, también podría ocasionarse el mismo efecto al de una *creación sesgada de distritos electorales*, esto es, eliminar sin razones válidas a los electores de un demarcación electoral o que la distribución de los electores pertenecientes a ésta tenga sesgos partidarios o que favorezcan una posición política determinada. Sobre este punto es necesario señalar que en la delimitación de los distritos o demarcaciones territoriales no debe prevalecer indicio alguno que presuma beneficios para alguna fuerza política. Esta maniobra de creación sesgada de circunscripciones electorales se conoce doctrinariamente como “*gerrymandering*”, por su demonización en inglés.

Por último, coincido en que el resultado de la consulta en este tipo de supuestos no debe ser obligatorio para las autoridades. En efecto, conforme al párrafo 2) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, las consultas deberán efectuarse de buena fe y con el propósito de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

---

<sup>34</sup> Véase tesis VI/2016, de rubro: “REGIDURÍA INDÍGENA. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONOCER LA VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD ANTE LA INCERTIDUMBRE SOBRE LA LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA (LEGISLACIÓN DE SONORA)”.

De esa manera concuerdo en que el derecho de consulta no confiere un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que “alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito del proceso de consulta, y no un requisito independiente”<sup>35</sup>.

Lo anterior es particularmente relevante porque, en el caso concreto, la determinación de la instalación de casillas para recibir la votación de la ciudadanía es una función que corresponde a la autoridad electoral, no el ejercicio de una decisión reservada a las determinaciones tomadas por parte del autogobierno de las comunidades.

### **3. Conclusión**

Por lo tanto, aunque considero que, en el presente asunto, los argumentos expresados por el recurrente no bastaban para anular la elección, por las mismas razones expresadas por la mayoría, para mí sí era necesario realizar una consulta a la comunidad Wixárica, para conocer su postura sobre dar de baja en su territorio doce casillas en las que se elegirían a las autoridades municipales.

Lo anterior, con el objetivo de proveer de certeza a la opinión de la comunidad y, a su vez, evitar que mediante practicas excluyentes y/o discriminatorios se limite el derecho a la participación política de la comunidad Wixárica.

### **MAGISTRADO**

---

<sup>35</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Op.Cit. Idem.*

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**