

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1401/2018

RECURRENTE: MORENA

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

TERCERO INTERESADO: MANUEL VILLALOBOS ALVÁREZ

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ Y GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** la resolución dictada en el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano **SG/JDC-4050/2018** y su **acumulado SG-JRC-163/2018** emitida por la Sala Regional de este órgano jurisdiccional, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco.¹

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El primero de septiembre de dos mil diecisiete dio inicio el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en Jalisco.

2. Acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-18. El veintisiete de junio de dos mil dieciocho,² el 01 Consejo Distrital³ del Instituto Nacional Electoral⁴ en

¹ En adelante Sala Guadalajara, Sala Regional o Sala Responsable.

² Todas las fechas de la presente sentencia se refieren al año dos mil dieciocho, salvo mención en contrario.

³ En adelante Consejo Distrital.

⁴ En adelante INE.

Jalisco, determinó realizar la baja de casillas y ajustar la ubicación de otras, 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 proceso electoral 2018, mediante retenes que controlan el acceso a dicha comunidad,⁵ 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.

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 se llevó a cabo la jornada electoral, para elegir, entre otros, a los miembros del Ayuntamiento de Bolaños, Jalisco.

4. Sesión de cómputo municipal y declaración de validez de la elección. El cuatro de julio, el Consejo Municipal Electoral de Bolaños, Jalisco, inició sesión de cómputo, que concluyó el cinco siguiente. Posteriormente, el diez de julio, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco⁶ calificó la elección, declarándola válida, y entregó la constancia de mayoría a la planilla postulada por la Coalición “Por Jalisco al Frente”⁷

⁵ El veintinueve de abril, en la Asamblea Extraordinaria celebrada en la localidad de Amolera, municipio de Bolaños, se mencionó que al interior de la comunidad no se permitiría que se llevaran a cabo las actividades inherentes al proceso electoral 2018, **porque no se habían atendido sus demandas de un conflicto de naturaleza agraria.** El 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 Mezquic y el Gobernador de Tuxpan, Municipio de Bolaños.

⁶ En adelante Instituto local.

⁷ En adelante Coalición.

5. Juicios de inconformidad locales. En contra de lo anterior, el nueve y diez de julio, los partidos Revolucionario Institucional⁸ y Morena, interpusieron juicios de inconformidad locales.

6. Resolución local. El seis de septiembre, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco⁹ dictó sentencia en el sentido de **sobreseer en el juicio promovido por MORENA**, porque estimó que estaba enfocado a impugnar el acuerdo del Consejo Distrital y no propiamente a la calificación de la elección. Por otra parte, al resultar fundados los agravios del PRI, decretó la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Bolaños, Jalisco.

7. Juicios federales. El once de septiembre, el candidato Manuel Villalobos Álvarez y Morena promovieron juicios ciudadano y de revisión constitucional electoral, respectivamente, contra la sentencia citada.

8. Posicionamiento de la comunidad Wixárika. El catorce de septiembre, la Sala Regional recibió copias del escrito signado por autoridades tradicionales de la comunidad indígena Wixárika de San Sebastián Teponahuatlán y Tuxpan, de los municipios de Mezquitic y Bolaños, que contiene el posicionamiento de los miembros de esa comunidad respecto a su participación sobre la jornada electoral ordinaria y/o extraordinaria de este año.¹⁰

9. Sentencia controvertida. El veintiuno de septiembre, la Sala Guadalajara dictó sentencia en el sentido de acumular los juicios y revocar la resolución local, porque el que el acuerdo del Consejo Distrital hubiera determinado la baja de doce casillas ante la imposibilidad de acceder diversas secciones ubicadas en el municipio de Bolaños, no era por sí misma una irregularidad y, por tanto, no podía servir de base para decretar la nulidad de la elección en ese Municipio.

⁸ En adelante PRI.

⁹ En adelante Tribunal local.

¹⁰ En dicho escrito, ratificaron su posicionamiento de no permitir que se llevaran a cabo actividades inherentes al proceso electoral, ya sea ordinario o extraordinario, y exigen que les sea respetada su voluntad, así como sus derechos político electorales, que habrán de ejercer en el tiempo y forma legal que la comunidad decida.

10. Recursos de reconsideración. Inconforme con lo anterior, el veinticuatro de septiembre, Morena interpuso recurso de reconsideración.

11. Turno. Una vez recibida la impugnación, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral determinó la integración del expediente **SUP-REC-1401/2018** y ordenó turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹¹

12. Sustanciación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente al rubro identificado.

13. Escrito de tercero interesado. El veintisiete de septiembre, se recibió en esta Sala Superior el escrito signado por Manuel Villalobos Álvarez, ostentándose como candidato electo del PAN, por el cual comparece como tercero interesado.

14. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción.

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

PRIMERA. Competencia. Esta Sala tiene competencia exclusiva para conocer y resolver los presentes asuntos,¹² por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia dictada por una de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

SEGUNDA. Procedencia. En el caso, se cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, 9, 61, párrafo 1, inciso b), 65, 66 y 68 de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación:

¹¹ En adelante Ley de Medios.

¹² De conformidad con los artículos 41, segundo párrafo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 186, fracciones I y X, y 189, fracciones I, inciso b) y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; y 64 de la Ley de Medios

a) Forma. El recurso se presentó por escrito ante la Sala Regional responsable; en él se hace constar la denominación del recurrente, domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal, ya que la sentencia impugnada fue dictada el veintiuno de septiembre, mientras que el recurso fue interpuesto el veinticuatro de septiembre, esto es, dentro del plazo de tres días previsto en la ley.

c) Legitimación y personería. Se cumplen los requisitos bajo estudio, ya que Morena es un partido político nacional e interpuso el recurso por conducto de Aldo Ramírez Castellanos, representante suplente de ese instituto político ante el Instituto local. Por tanto, se tiene por acreditada la legitimación y personería, en términos del artículo 65, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, ya que fue él quien promovió el juicio de revisión constitucional electoral acumulado en la sentencia ahora controvertida.

d) Interés jurídico. El partido político recurrente tiene interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que controvierte una sentencia dictada dentro de uno de los juicios en el que fue accionante y que, en su concepto, resulta contraria a sus intereses.

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que contra la sentencia combatida no procede algún otro medio de impugnación.

f) Requisito especial de procedencia. El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, establece que el recurso de reconsideración procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

En dicho sentido, el artículo 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios dispone como presupuesto que la sentencia de la Sala

Regional haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Federal.

Al respecto, esta Sala Superior, a través de determinaciones y criterios jurisprudenciales, ha considerado que el recurso de reconsideración resulta procedente contra sentencias de las salas regionales en las que, entre otros supuestos, cuando se aduzca que debió declararse la nulidad de la elección, al actualizarse irregularidades graves que pudieron vulnerar principios constitucionales exigidos para la validez de estas.

Ello, porque 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.¹³

En la especie, se considera que el requisito de procedibilidad está colmado, dado que el recurrente impugna la sentencia de veintiuno de septiembre, dictada por la Sala Regional en los juicios ciudadano y de revisión constitucional electoral ya señalados, en la que revocó la nulidad de la elección municipal de Bolaños, Jalisco, decretada por el Tribunal local, y confirmó su validez.

En su demanda, el recurrente aduce que la Sala Regional indebidamente declaró inoperante el agravio mediante el cual argumentó que la elección debió anularse, porque se violaron los derechos de la comunidad Wixárika, dado que no hubo una consulta libre e informada, realizada por una autoridad competente y que hablara el idioma de esa comunidad, antes de la elección, en la cual se explicara a la comunidad, las consecuencias de su decisión de no instalar las casillas, así como que se les refiriera cuáles eran sus opciones para ejercer una democracia efectiva, ello, para garantizar el derecho al voto de los ciudadanos de las secciones afectadas por los retenes, y el impacto que les iba a causar el definir el partido político que iba a gobernarlos por tres años.

¹³ Ver jurisprudencia 5/2014 de esta Sala Superior, de rubro: **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.** Consultable en: <https://bit.ly/2MgZDST>.

Al respecto, debe tomarse en consideración que el derecho a la consulta del que gozan las comunidades indígenas se encuentra previsto en el artículo 2º, de la Constitución Federal, así como 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁴

En ese sentido, se considera que el planteamiento del recurrente está referido a la posible vulneración al derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas respecto de las decisiones que incidan en el ejercicio de los derechos político-electorales de sus miembros, particularmente del derecho al voto, los cuales se encuentran previstos en la Constitución Federal, así como en los instrumentos internacionales antes previstos. Por lo cual, se está ante un planteamiento del respecto de derechos y principios constitucionales.

De ahí que, si el recurrente aduce que la falta de consulta a la comunidad indígena, constituye una vulneración a su autonomía política y al derecho de auto-organización que tienen reconocido en el artículo 2º de la Constitución Federal; 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas y artículos 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 de la OIT, es que se considera que se está ante un planteamiento de constitucionalidad y de supuesta violación a los principios que deben regir las elecciones.

Con base en lo anterior, es que se satisface el requisito especial de procedencia.

TERCERA. Tercero Interesado. En el presente asunto compareció Manuel Villalobos Álvarez, ostentándose como candidato electo del PAN, quien pretende comparecer como tercero interesado, calidad que se le reconoce conforme a lo siguiente:

¹⁴ En adelante OIT.

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.

b. Oportunidad. El escrito fue presentado de manera oportuna, ya que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional el veintiséis de septiembre, es decir, dentro del plazo legal de **cuarenta y ocho** horas,¹⁵ establecido para tal efecto, de conformidad con la certificación que realizó la Sala responsable.

c. Legitimación e interés jurídico. Manuel Villalobos Álvarez cuenta con legitimación e interés jurídico, al ostentarse como candidato electo a la Presidencia Municipal de Bolaños, 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.¹⁶

CUARTO. Contexto.

1. Datos previos.

- El Estado de Jalisco se conforma por 125 Municipios, entre estos, el de Bolaños.
- El Municipio de Bolaños, Jalisco, se encuentra en la región norte del estado, entre las coordenadas 21°36'30" a 21°57'38" de latitud norte y 103°38'15" a 104°12'00" de longitud oeste, a una altitud de 880 metros sobre el nivel del mar.¹⁷
- Los cargos de Ayuntamiento son elegidos por el sistema de partidos políticos.

¹⁵ Artículo 67 de la Ley de Medios

¹⁶ Artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios.

¹⁷ Datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal consultada en la página de dicho Instituto a la fecha de la presente resolución:
<http://www.snim.rami.gob.mx/>

- 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.¹⁸
- Mediante acuerdo IEPC-ACG-112-2017¹⁹ 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 especificalo
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 Mezquitic	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,²⁰ 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 casillas.

¹⁸ 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

¹⁹ Consultable en <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2017-10-30/p11iepc-acg-112-2017.pdf>

²⁰ En adelante Consejo Distrital.

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

Número	Sección	Listado Nominal	Tipo de casilla	Tipo de domicilio
1.	292	563	B1	Escuela
2.	292	562	C1	Escuela
3.	293	546	B1	Oficina pública
4.	294	697	B1	Escuela
5.	294	696	C1	Escuela
6.	294	696	C2	Escuela
7.	294	507	E1	Escuela
8.	294	506	E1 C1	Escuela
9.	294	506	E1 C2	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,²¹ 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

²¹ Consultable en <https://wixarika.mx/comunidad-wixarika-de-bolanos-rumbo-a-ser-municipio-indigena/>

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 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 Ocotla 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 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, 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

4. Jornada electoral y resultados electorales.

- El primero de julio se llevó a cabo la jornada electoral, para elegir, entre otros, a los miembros del Ayuntamiento de Bolaños, Jalisco.
- El 10 de julio, previo el computo municipal, el Consejo General del Instituto local calificó la elección, declarándola válida, y entregó la constancia de mayoría a la planilla postulada por la Coalición “Por Jalisco al Frente”.²²

5. Medios de Impugnación local.

- El PRI y MORENA, interpusieron juicios de inconformidad locales en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo de la elección de dicho ayuntamiento, la declaración de validez de la elección, además de la emisión y entrega de la constancia de mayoría de la elección de municipales de Bolaños, Jalisco.

²² En adelante Coalición.

- El Tribunal local dictó sentencia en el sentido de **sobreseer en el juicio promovido por MORENA**, porque estimó que estaba enfocado a impugnar el acuerdo del Consejo Distrital y no propiamente la calificación de la elección. Por otra parte, al resultar fundados los agravios del PRI, decretó la nulidad de la elección de Presidente Municipal, Síndico y Regidores del Ayuntamiento de Bolaños, Jalisco, por lo que revocó la constancia de mayoría otorgada a la Coalición, la asignación de regidores de representación proporcional, así como la declaración de validez de la referida elección.

6. Medios de impugnación federales. En contra de dicha resolución, el candidato Manuel Villalobos Álvarez y Morena promovieron juicios ciudadano y de revisión constitucional electoral.

La Sala Guadalajara dictó sentencia en el sentido de acumular los juicios y revocar la resolución local, porque el que el acuerdo del Consejo Distrital hubiera determinado la baja de doce casillas ante la imposibilidad de acceder a diversas secciones ubicadas en el municipio de Bolaños, no era por sí una irregularidad, por lo que ese hecho no podía servir como base para decretar la nulidad de la elección en ese Municipio.

Las principales consideraciones de la Sala responsable fueron las siguientes:

- Del análisis de los agravios advirtió que existían pretensiones contrarias, porque Morena buscaba revocar el desechamiento de su juicio primigenio y, con ello, sostener la declaratoria de nulidad de la elección del municipio de Bolaños, decretada por el Tribunal local, pero por **una causa distinta**, esto es, la supuesta vulneración al principio de consulta previa a la comunidad Wixárika, mientras que el candidato actor, pretendía revocar la resolución impugnada, así como la declaratoria de nulidad del proceso electoral municipal de Bolaños, donde resultó electo.
- Declaró parcialmente **fundados los agravios del candidato de la fórmula ganadora**, en virtud de la baja de doce casillas ante la

imposibilidad de acceder a diversas secciones ubicadas en el municipio de Bolaños, no era una irregularidad, por ende, ese hecho no podía servir como base para decretar la nulidad de la elección en ese municipio, en términos del artículo 644 del Código local.

- Indicó que la fracción II del precepto en comento preveía que el Tribunal local podría declarar nula una elección local de Gobernador, Diputados o Munícipes cuando, entre otras hipótesis, se hubiera cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en la circunscripción, distrito o municipio de que se trate, estuvieran plenamente acreditadas y se demostrara que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Al respecto, precisó que se considera una irregularidad un hecho o conducta contraria a una norma, cuya actualización genera una afectación al bien jurídico protegido por aquélla.

- En el caso, para la Sala responsable el acuerdo que determinó no instalar doce casillas no encuadraba en esa descripción y, por tanto, no se configuraba el elemento esencial de la hipótesis jurídica de nulidad, al ser inexistente el hecho o conducta antijurídica, además que el resto de las condicionantes en torno a la generalidad, su acreditación y el grado determinante de afectación tampoco podía actualizarse.
- Señaló que el acuerdo del Consejo Distrital no fue analizado debidamente por el Tribunal local, puesto que, si bien en él se tomó la determinación de aprobar únicamente la ubicación de cuatro casillas, se soslayó que esa decisión, obedecía a una problemática originada desde abril, por un pronunciamiento de la asamblea extraordinaria de la localidad de Amolera, municipio de Bolaños. Ahí, ochocientos treinta comuneros se pronunciaron por no acudir a votar en los comicios que se celebrarían el primero de julio e instalar puestos de control de vigilancia para impedir el paso a personal que tuviera que ver con ese tema.

- Refirió que aun con el seguimiento dado por diversas autoridades administrativas electorales, concretamente, el veintisiete de junio, el Consejo Distrital del INE emitió el acuerdo en donde consideró viable la baja de las doce casillas.
- Señaló que esa decisión, constituyó la base del agravio expresado por el PRI en la instancia, no obstante, fue una continuación de lo previamente acordado al seno del órgano colegiado distrital para hacer frente a una problemática compleja que involucraba derechos de las comunidades indígenas.
- Expuso que en las constancias del expediente no se advirtieron elementos que le restaran credibilidad a la relatoría de los hechos, sobre la decisión adoptada por esa comunidad, así como de la realización de los actos del Consejo Distrital tendentes a procurar la colocación de las casillas, pese a la negativa que existía.
- Indicó que ese aspecto resultaba relevante, ya que no existió controversia con relación a la veracidad de los hechos narrados; es decir, no se tuvo duda de que existió una situación de conflicto que generó obstáculos en la realización de los trabajos de la preparación de la elección y, en todo caso, el estudio debió circunscribirse a la calificativa que debió dársele a tal decisión.
- Así, para la Sala Regional, no era dable atribuirle al acuerdo del Consejo Distrital una ilicitud que supuestamente generó la nulidad de la elección, dado que, conforme a la información contenida en ese documento, la situación de irregularidad es la que se presentaba en el ámbito social, en torno a la preparación de la elección.
- Señaló que en términos similares resolvió la Sala Superior en el SUP-REC-1062/2018 y su acumulado.
- En consecuencia, revocó la sentencia emitida por el Tribunal local en el juicio de inconformidad identificado con la clave JIN-005/2018 y su acumulado JIN-087/2018 en lo relativo a la declaración de nulidad de la elección municipal de Bolaños, Jalisco.
- En cuanto al agravio referido al incorrecto sobreseimiento del medio de impugnación de MORENA, en el cual dicho recurrente mencionó

que los planteamientos realizados en la instancia primigenia no actualizaban la causal de improcedencia contenida en el artículo 509.1, fracción III del Código local, sino a la hipótesis **de nulidad de elección por violación a principios constitucionales** establecida en el diverso 644.1 del mismo código, **ya que la razón real para que se hubieran emitido solo 1,699 votos, fue debido a que no existió una consulta previa e informada en esa comunidad indígena Wixárika que le permitiera evaluar sus opciones electorales**, declaró fundado el agravio pero a la postre inoperante.

- Lo anterior, ya que si bien no era dable desechar el juicio de MORENA sus motivos de disenso eran ineficaces para ese fin, porque el hecho de que no se realizara una consulta previa a las comunidades en los términos que aducía el partido actor fueron **actos consentidos** por éste que debieron impugnarse de manera previa a la jornada electoral.
- A juicio de la Sala Regional, la supuesta falta de una consulta eficiente a la comunidad Wixárika, o bien, el estudio de los actos realizados por la autoridad electoral administrativa respecto a la instalación de casillas, son actos llevados a cabo durante la preparación de ese proceso comicial que, en todo caso, debieron ser cuestionados de manera previa a la jornada electoral y no hasta la etapa de resultados y validez de la elección.
- En cuanto a sus argumentos de que la comunidad Wixárika había sido menospreciada al no haberla escuchado en sus pretensiones reales, dado que no hubo una consulta previa, libre e informada por una autoridad competente que hablara el idioma de esa comunidad, porque si bien se instauró una comisión formada por consejeros electorales, la entidad que debió coadyuvar en ello, era la Comisión Estatal Indígena; que no se le explicó a esa comunidad de manera clara cuáles eran sus opciones para ejercer una democracia efectiva, que el INE en colaboración con dicha Comisión debió llevar a cabo una consulta a las comunidades indígenas en aquellos casos en donde se vaya a efectuar una elección para renovar a los

integrantes del ayuntamiento que los gobierne, siendo que, la consulta realizada en el municipio de Bolaños no cumplió con los estándares requeridos, y que el INE vulneró el derecho a la consulta, se calificaron de inoperantes, por ser reiteración de los argumentos expuestos en la instancia local.

QUINTO. Síntesis de Agravios.

Ante esta Sala Superior el recurrente expone de manera central los motivos de agravio siguientes:

- Refiere que indebidamente, la autoridad responsable sostiene que la causa de nulidad deriva de un acto consentido, consistente en el acuerdo del Consejo Distrital; sin embargo, esa causal de improcedencia sólo tiene efectos respecto al acto específico, pero no impide la impugnabilidad de los actos posteriores.
- En consecuencia, estima que debe entrarse al estudio de si en cada una de las etapas del proceso electoral concurrente 2017-2018, fueron vulnerados los derechos de la comunidad indígena Wixárika.
- Indica que claramente señaló **al Tribunal local**, la vulneración al principio de congruencia externa, pues fue omiso en pronunciarse respecto a la causal de nulidad genérica inherente a la falta de consulta de las comunidades indígenas, establecido en el artículo 2° constitucional, la cual se estableció que era una irregularidad grave acreditada en el acuerdo A33/INE/JAL/CD01/27-06-1, además de ser generalizada y determinante.
- Que la comunidad indígena Wixárika fue menospreciada al no haberse escuchado sus pretensiones reales, ya que, si bien las autoridades electorales trataron de llegar a un acuerdo, no hubo un proceso de consulta previa por una autoridad competente que hablara su mismo idioma.
- Considera que, no obstante que se instauró una Comisión en donde participaron varios Consejeros Electorales, a su juicio, la Comisión Estatal Indígena, es la entidad que debió coadyuvar y colaborar con

el INE, con la finalidad de que hubiera una identificación con el órgano de autoridad.

- Que la autoridad responsable fue omisa en realizar el estudio de la causal de nulidad genérica relativa a la falta de consulta, no obstante que se estaba invocando una vulneración a una norma constitucional, lo que trajo como consecuencia la vulneración a los principios de certeza y autenticidad de las elecciones, pues dada la falta de información y consulta previa a la comunidad indígena, a su parecer, no se aprecia la verdadera voluntad de esta.
- Que la exposición y las peticiones de la comunidad fueron vistas como meros caprichos constriñéndose a señalar que se hizo patente que no querían participar en las elecciones, pero no analizó que por ninguna prueba se constatará que hubiesen sido informados de las consecuencias que esto implicaría.
- Que la Sala Regional incurrió en contradicciones, pues por un lado indica que la falta de instalación de casillas no es una irregularidad, y por otro, que la autoridad administrativa debió seguir lineamientos.
- Que la Sala Regional indebidamente no entró al estudio de una violación implícita del artículo o violación del artículo 2° constitucional, por no haberse realizado una consulta previa.

En ese contexto, la pretensión del actor es que se revoque la resolución impugnada en virtud de que considera que se acredita una causa de nulidad, por la supuesta falta de consulta a la comunidad indígena a la comunidad Wixárika, de Bolaños, respecto de las consecuencias de la determinación de no permitir la instalación de casillas.

SEXTO. Estudio de Fondo. En el presente asunto el actor plantea la nulidad de la elección del ayuntamiento de Bolaños, derivado de la supuesta vulneración del derecho constitucional de consulta de la comunidad Wixárika.

Al respecto, es importante indicar que esta Sala Superior²³ ha sostenido que la nulidad de una elección constituye la sanción más drástica y radical

²³ SUP-JRC-327/2016 y su acumulado.

que puede adoptarse frente a la acreditación de irregularidades o violaciones en una contienda 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.²⁴

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,²⁵ 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,²⁶ 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.²⁷

En materia indígena existen una serie de principios de carácter general que de acuerdo a los instrumentos internacionales deben ser observados

²⁴ SUP-REC-38/2017.

²⁵ 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 (11.02.2016).

²⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970, p. 137.

²⁷ Op. cit. Supra.

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 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 Humanos²⁸ en el Caso Sarayaku.²⁹

- 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.³⁰
- 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.³¹

²⁸ En adelante Corte IDH.

²⁹ 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.

³⁰ 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]

³¹ 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 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

- En el Caso Sarayaku³² 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 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.³³

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]

³² 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.

³³ 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”.”

- 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.**³⁴
- 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.**

³⁴ 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 propiedad del pueblo Saramaka, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio Saramaka.”

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.**³⁵

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 ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.**³⁶

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

³⁵ **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 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]

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Décima Época, tomo 1, agosto de 2013, p. 736. Reg. IUS 20004170.

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.³⁷

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

- a) Debe ser previa al acto;
- b) Debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;
- c) Debe ser culturalmente adecuada,³⁸ 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.

³⁷ 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 6° y 7° 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]

³⁸ Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015.

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 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 Bolaños, 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 2° 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.³⁹

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”,⁴⁰ y la identificación de estos supuestos

³⁹ 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;

...

⁴⁰ 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 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:

se hará constar 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 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.

• Difícil 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 los 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.

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.

Dado lo expuesto, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad**, 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 que emite el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1401/2018⁴¹

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. 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.

⁴¹ Para la elaboración de este voto colaboraron Juan Guillermo Casillas Guevara y Alberto Deaquino Reyes.

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 consentimiento⁴².

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

⁴² 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 a la fecha de la resolución.

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.

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 concreto⁴³.

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 concreto⁴⁴, 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.

⁴³ Información disponible en las fojas 89-90 del cuaderno accesorio no. 2.

⁴⁴ 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 VII⁴⁵, reconoce explícitamente ese derecho

⁴⁵ 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:

[...]

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

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 directamente⁴⁶.

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

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.

[...]

⁴⁶ “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.**”

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.

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.”

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**⁴⁷.

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

⁴⁷ 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)".

alguno que presuma beneficios para alguna fuerza política. Esta maniobra de creación segada 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.

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”⁴⁸.

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

⁴⁸ Oficina Internacional del Trabajo, *Op.Cit. Idem.*
46

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

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN