

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-1087/2019

PARTE ACTORA: CÉSAR OMAR
BECERRIL ENRÍQUEZ Y OTRAS
PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

SECRETARIAS: RUTH RANGEL
VALDES Y MARÍA DEL CARMEN
ROMÁN PINEDA

Ciudad de México, diecisiete de octubre de dos mil diecinueve¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **confirmar** el acuerdo impugnado emitido por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con base en lo siguiente:

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo Plenario emitido por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-1355/2019
Autoridad responsable Tribunal Local	o Tribunal Electoral de la Ciudad de México

¹ En adelante, todas las fechas corresponderán a este año, salvo que se precise lo contrario.

SCM-JDC-1087/2019

Congreso	Congreso de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución de local	Constitución Política de la Ciudad de México
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Ley de Participación	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Procesal local	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Parte actora, promoventes o enjuiciantes	César Omar Becerril Enríquez, Ignacio Ocaña Guzmán, Patricia Becerril Romero, Mariana Cruz Marín, Francisco García Flores, María del Rosario Vega González, Juan Osorio Gómez, José Roberto Corona, Inés García Temiumilpa, Ma. de los Ángeles Trejo y Ángel Rojas Pérez
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que la parte actora hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Reforma. El doce de agosto, se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley de Participación.

II. Juicio Ciudadano Local

1. Demanda. El dieciséis de agosto, la parte actora y otros ciudadanos, presentaron ante el Congreso, escrito mediante el cual manifestaron su inconformidad acerca de la emisión de la nueva Ley de Participación.

2. Recepción en el Tribunal local. El veintitrés de agosto siguiente, el Magistrado Presidente, tuvo por recibidas las constancias remitidas por el Congreso, formándose el expediente TECDMX-JLDC-1355/2019.

3. Acuerdo Plenario. El diez de septiembre, el Tribunal local dictó el acuerdo impugnado en el que determinó la incompetencia para conocer del asunto.

III. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda. Inconforme con el acuerdo emitido por el Tribunal local, el diecinueve de septiembre, los promoventes presentaron escrito de demanda de Juicio de la Ciudadanía ante la autoridad responsable.

2. Turno. El veinticinco siguiente, el Tribunal local remitió a esta Sala Regional la demanda y diversa documentación relacionada con la misma, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-1087/2019**, turnándolo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación. El veintiséis de septiembre, el Magistrado Instructor acordó la radicación del expediente.

4. Admisión. Mediante acuerdo de tres de octubre, el Magistrado Instructor admitió la demanda.

5. Cierre de instrucción. El diecisiete de octubre posterior, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se ordenó cerrar la etapa de instrucción, quedando los autos del expediente en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por personas que se auto adscriben como originarios y originarias de los pueblos de Xochimilco, Ciudad de México, en contra del acuerdo impugnado emitido por el Tribunal local que determinó la incompetencia para conocer de la demanda, supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo Base VI, y 99 párrafo cuarto fracciones V y X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 184, 185, 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV

Ley de Medios. Artículos 3 párrafo 2 inciso c), 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017, de veinte de julio de dos mil diecisiete, por el cual se aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, por parte del Consejo General² del Instituto Nacional Electoral.

No se soslaya que, en el caso, si bien es cierto que la pretensión toral de la parte actora gira en torno al análisis del derecho de consulta de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, también lo es que relaciona dicha pretensión con el proceso legislativo local que lleva a cabo el Congreso.

Se considera importante precisar que la competencia formal de esta Sala Regional se surte ante la impugnación de un acuerdo plenario emitido por un Tribunal electoral local que sostuvo su incompetencia para emitir un pronunciamiento respecto de las pretensiones hechas valer por la parte actora al estimar que no era materia electoral, y la revisión de dicha determinación corresponde en todo caso, al respectivo análisis de fondo de esta sentencia, ya que de lo contrario se podría incurrir en el vicio lógico de petición de principio.

Fortalece lo anterior, las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia 3/99 de rubro: **IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO**

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete

RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO³.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1 y 79 párrafo 1, de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

a) Forma. La parte actora presentó su demanda ante la autoridad responsable por escrito, haciendo constar sus nombres y firmas autógrafas, identificaron el acuerdo impugnado, expusieron los hechos base de la impugnación, los agravios que estimaron pertinentes.

b) Oportunidad. El requisito se encuentra satisfecho debido a que el acuerdo impugnado les fue notificada personalmente a la parte actora el doce de septiembre⁴, y el medio de impugnación se promovió el diecinueve siguiente⁵, como se observa del sello de recepción de la autoridad responsable en el escrito de presentación de la demanda.⁶

Por lo anterior es evidente que su promoción ocurrió dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación. La parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, al tratarse de personas

³ Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1. Páginas 382/383.

⁴ Conforme con el original de la cédula y razón de notificación personal visible a fojas ciento tres y ciento cuatro del cuaderno accesorio único.

⁵ Ello son contar sábado catorce, domingo quince y lunes dieciséis de septiembre por ser días inhábiles. En términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶ Visible a foja cinco del presente expediente.

que controvierten el acuerdo recaído a la demanda que presentaron en la instancia previa y, además, porque se auto adscriben como integrantes de diversos pueblos originarios de la Ciudad de México, alegando una posible vulneración a sus derechos políticos y de consulta.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable reconoció el carácter con el que se ostentan.

d) Interés jurídico. La parte actora cumple el presente requisito, ya que hace valer presuntas violaciones originadas por el acuerdo impugnado, lo que estima vulnera su derecho de participar en los asuntos públicos por medio de la consulta indígena.

Aunado a lo anterior, a juicio de esta Sala Regional se justifica el interés jurídico de la parte actora, lo que debe ser analizado de manera flexible por las particularidades del caso.

e) Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo, ya que de conformidad con el artículo 91 de la Ley Procesal local, no existe un medio de defensa local para revocarlo o modificarlo.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia y al no advertirse alguna causal de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de los agravios expuestos.

TERCERO. Controversia. La parte actora promovió juicio local⁷, **contovirtiendo la aprobación y publicación de la Ley de Participación**; básicamente porque:

- **Dentro del proceso legislativo** no se agotó la consulta previa a los pueblos y barrios originarios.
- Del contenido de la legislación, en específico los artículos que abarcan los temas sobre Comisiones de Participación Comunitaria, Presupuesto Participativo, así como del artículo octavo transitorio de la Ley de Participación, no se atiende **a lo prescrito en los artículos 1 y 2 constitucionales** y diversos tratados internacionales que reconocen la autoorganización y autodeterminación de las comunidades indígenas, así como al derecho a la **no discriminación e igualdad**.

Solicitando ***“declarar la nulidad de la Ley de Participación Ciudadana y ordenar la consulta indígena”***.

I. Acuerdo impugnado.

El Tribunal Local, en actuación colegiada, determinó su incompetencia para conocer del asunto.

Así, en primer lugar, **como cuestión previa** señaló lo siguiente:

- En un asunto similar, bajo el número de expediente TECDMX-JLDC-017/2019, determinó realizar diversas consultas competenciales al Juzgado de Distrito, Sala

⁷ Presentando la demanda ante el Congreso Local y dirigida al Tribunal Electoral Local.

Superior y Tribunal Colegiado en Materia Administrativa; ello con la finalidad de garantizar a la parte actora de ese juicio, un acceso efectivo a la jurisdicción.

- Las autoridades consultadas determinaron que el Tribunal Local, cuando estime que un medio de impugnación es improcedente, por no tener competencia sobre dicho tema, debe limitarse a desechar la demanda y no actuar, a su juicio, en un sentido no autorizado por la ley.

Y, en seguida, determinó su **incompetencia** para conocer de la demanda porque:

- De conformidad con el artículo 38 párrafo 4 de la Constitución Local, el Tribunal Local es competente para resolver medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana en la Ciudad de México cuando se relacionen con probables irregularidades en el desarrollo de ese tipo de procedimientos; por actos o resoluciones de las autoridades en la materia, aun fuera de los procesos electorales; cuando se vulneren los derechos político-electorales de las personas, etcétera.
- Que del artículo 165 del Código Local se observa que el Tribunal Local es la autoridad especializada en materia electoral, competente para conocer de todos los actos y resoluciones electorales locales y procedimientos de participación ciudadana de la

Ciudad de México y procesos democráticos de su competencia.

- En esencia, el Tribunal Local es competente para conocer de los medios de impugnación cuando los actos, resoluciones en materia electoral o derechos político-electorales incidan en el ámbito de la Ciudad de México; revisar los actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel local.
- La parte actora pretende impugnar la omisión del Congreso de la Ciudad de México de consultar a los pueblos y comunidades, previo a la publicación, del Decreto de la Ley de Participación.
- Atendiendo a lo controvertido, no tenía competencia para conocer de la demanda porque el juicio de la ciudadanía tiene como finalidad salvaguardar derechos político-electorales; lo que en el caso no acontece, porque lejos de aducir violaciones a este tipo de derechos, la pretensión total de la parte actora es que se haga efectiva, en el procedimiento legislativo, la consulta previa; lo que escapa de la materia electoral.
- Tampoco es viable reencauzar la demanda a otro juicio en la materia electoral porque la materia del conflicto gravita en el proceso de creación de la Ley de Participación; por lo que el Tribunal local no es competente para conocer ni resolver el asunto

planteado en alguna vía marcada por la legislación local de la materia. Además de que, el derecho de consulta que se describe en la demanda hace referencia a los procesos electivos y el respeto a la autonomía de los pueblos, más no a la consulta en un proceso material y formalmente legislativo.

- Por lo que la consulta previa a que hace alusión la parte actora no está vinculado a los procedimientos de participación ciudadana, dado que la problemática directamente gravita en el proceso de creación de leyes del Congreso de la Ciudad de México, por lo que, la etapa del proceso legislativo no puede equipararse con alguno de los procedimientos de participación ciudadana.
- Dentro de los procedimientos de participación ciudadana, no se encuentra la consulta legislativa para que se hagan valer propuestas al Congreso Local, para efectos de su incorporación en el texto de una ley de forma previa a su expedición; por lo que dicho procedimiento de consulta incumbe implementar al órgano legislativo, como una actividad propia del orden parlamentario, destinada a recabar elementos útiles para la confección de las disposiciones que serán integradas a la referida Ley.
- Este tipo de actos no corresponde revisarlos al Tribunal Local, porque es propia de un control constitucional concentrado.

- Que si bien, derivado de la reforma constitucional al artículo 1, así como de lo asumido por la SCJN en el expediente varios 912/2010; el control de convencionalidad que ejerce el Tribunal Local debe tener como propósito realizar la interpretación de la norma con un efecto útil y en el marco de los derechos humanos previstos en tratados e instrumentos internacionales con la finalidad de atribuirle de contenido a una norma en el caso concreto pero sin expandirlo con efectos de carácter general.
- El planteamiento de la parte actora no se refiere a un acto concreto de aplicación, en el que solicite la inaplicación de alguna norma, sino que se solicita la revisión del proceso legislativo, por presuntas irregularidades y omisiones, lo que corresponde conocer a un medio de control directo de constitucionalidad, porque el Tribunal Local no puede pronunciarse sobre la validez en general de la norma.

II. Síntesis de agravios.

Es pertinente acotar, que quienes acuden al presente juicio ciudadano se auto adscriben como integrantes de los pueblos originarios de Xochimilco.

En ese contexto, para el estudio de esta controversia, esta Sala Regional adoptará una perspectiva de reconocimiento⁸ a los pueblos originarios y a sus integrantes con los mismos derechos que han sido reconocidos a las comunidades indígenas⁹ y se respetará el derecho a la auto adscripción y auto identificación a diversos pueblos originarios.

Cabe señalar que, si bien esta Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación¹⁰, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y la preservación de la unidad nacional.

Ahora bien, el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios dispone que es dable llevar a cabo la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, lo que se encuentra comprendido en la jurisprudencia **3/2000**, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE**

⁸ De acuerdo a las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, de la Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para personas juzgadoras en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este Tribunal Electoral), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ Criterio que ha sostenido esta Sala Regional al resolver los expedientes SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1339/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1645/2017 y SCM-JDC-1119/2018, SCM-JDC-69/2019, entre otros.

¹⁰ Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR¹¹ y en la jurisprudencia 2/98, de rubro: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL¹².

En el caso, además debe atenderse a la circunstancia específica de que la parte actora se auto adscribe como perteneciente a pueblos originarios, por lo que **la suplencia debe ser total**, debiéndose atender el acto que realmente le afecte, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES¹³.**

Así, en su demanda exponen que el Tribunal local sólo atendió el agravio sobre la omisión de someter a consulta indígena la Ley de Participación Ciudadana, sin hacer alusión a los argumentos sobre inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Participación.

Si bien el Tribunal local no se pronunció expresamente respecto a los argumentos de inconstitucionalidad, sí hizo una declaración en el sentido de que no podía atender el reclamo, puesto que no existe un acto concreto de aplicación, por lo que ello significaría realizar una

¹¹ Visible en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122-123.

¹² Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124.

¹³ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

declaratoria general de inconstitucionalidad; lo que no es verdad.

Lo anterior en atención a que existen ciertas disposiciones normativas que por su sola entrada en vigor producen un estado de afectación al sistema jurídico, así, el artículo 1 constitucional prohíbe todo tipo de discriminación, en particular, por origen étnico.

Cuestión que ha sido desarrollado por la SCJN, pues ha estatuido que existen normas que en sí mismas, resultan estigmatizadoras; además de que, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha delineado jurisprudencia acerca de los límites de la libertad de configuración legislativa con base en el derecho de igualdad (jurisprudencia 5/2016 de rubro: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL.DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD”**).

Lo que está en consonancia con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, bajo el enfoque de la parte actora, el derecho a no ser discriminado no sólo se transgrede cuando existe una legislación que expresamente establece una distinción, sino cuando omite de forma deliberada reconocer las diferencias; lo que es claro cuando se trata de pueblos originarios; pues los mismos han resentido una discriminación histórica.

Por lo que se debe atender a la Observación General 18 relativa al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que determinó que el Estado debe adoptar, sobre el principio de igualdad, disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación.

De ahí que, **lo que se planteó en el escrito inicial de demanda es que diversos artículos** de la Ley de Participación no tomaron en cuenta las formas propias de organización de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, situación que en sí misma es discriminatoria.

Más si la Ley de Participación anterior, reconocía la obligación de los Consejos de los Pueblos de coordinarse con la autoridad tradicional de cada comunidad, lo que se eliminó en la Ley de Participación actual, con lo que se vulnera el principio de no regresividad. Y de que en el texto de la Ley de Participación se omitió por completo, incluir a los pueblos y barrios originarios, así como sus derechos.

En consecuencia, desde el enfoque de la parte actora, se desprende que el Tribunal local sí posee facultades para declarar la inconstitucionalidad de las normas referidas, **para el efecto de que las mismas no puedan ser tomadas en cuenta en las convocatorias emitidas por el Instituto Local para la creación de las comisiones de participación comunitaria, así como para la determinación del presupuesto participativo, en relación a los pueblos y barrios originarios y para la**

consecuencia de que, por medio de la consulta, cada comunidad decida lo pertinente respecto a dichas instituciones.

Además de ello, la parte actora indica que el Tribunal Local es competente para resolver el asunto en virtud de que la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México le reconoce competencia para resolver asuntos relacionados con procesos democráticos, entendidos como aquellos en los que alguna autoridad de la Ciudad de México consulte a la ciudadanía o someta a elección algún cargo o decisión, siempre que guarde similitud con las etapas de los procesos electorales constitucionales; por lo que el proceso legislativo debe homologarse a uno de carácter democrático.

En esa tónica, el artículo 28 de la Ley Procesal, en su fracción II detalla que el sistema de medios de impugnación tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad y convencionalidad de actos, acuerdos o resoluciones, incluso del congreso de la ciudad, respecto de los procesos democráticos.

De ahí que en armonía con el artículo 122 fracción II de la misma ley, el tribunal local no consideró que el juicio local tiene por objeto la protección de derechos políticos vinculados con el derecho a tomar parte de forma pacífica en los asuntos de la ciudad, situación que no guarda relación necesariamente con la designación o elección de personas para ejercer el cargo.

Por lo que la parte actora estima que el Tribunal local debe ser competente para resolver de procesos democráticos,

que son aquellos en los que alguna autoridad como el congreso de la ciudad, consulta a la ciudadanía alguna decisión.

Además de que la consulta indígena respecto a la Ley de Participación sí guarda similitud con las etapas de los procesos electorales constitucionales; porque la etapa de preparación de la elección correspondería a la de preconsulta, de elaboración del protocolo y de la emisión de la respectiva convocatoria a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México para invitarlos a participar en la toma de decisiones respecto a la legislación de participación ciudadana.

La etapa de jornada electoral correspondería a las distintas fases del proceso de consulta relacionada con la toma de decisiones, es decir, la etapa deliberativa, en la cual los pueblos toman acuerdos y decisiones sobre la legislación; la etapa de cómputo y resultado de las elecciones correspondería a la etapa de sistematización de resultados y la de declaratoria de validez tendría que ver con la elaboración de un dictamen de ley que se entregaría al pleno del congreso para su aprobación.

En resumen, la consulta que se omite llevar a cabo, parte de la base de que los pueblos y barrios sean convocados a participar en un proceso que tiene por objetivo tomar decisiones, en el marco de un proceso democrático de participación política y, en relación a un asunto público, como lo es la legislación de participación ciudadana.

Lo que se pone de manifiesto con el hecho de que la Sala Superior y esta Sala Regional han conocido asuntos que no están directamente relacionados con la elección o designación de alguna persona para ejercer el cargo, sino con la toma de decisiones en materia de presupuesto participativo, por lo que se ha asumido competencia para resolver casos vinculados con la toma de decisiones respecto de asuntos de interés público.

Aunado a que la materia de la legislación que no fue consultada incide directamente en los derechos de autonomía política y de autogobierno, por lo que resulta aplicable el juicio SUP-JDC-1865/2015, en el que se asumió competencia para resolver casos en los que existe una vulneración a la libre determinación y autonomía de los pueblos o comunidades indígenas, relacionado con delinear prioridades en materia de desarrollo o cuando puede ser afectado a perseguir libremente su desarrollo social, cultural, económico.

Por lo que, el Tribunal local debió atender el contenido de dicha resolución y concluir que la omisión de someter a consulta la legislación en materia de participación es una violación al derecho de autodeterminación política y de autogobierno.

De ahí que, si bien la Ley de Participación fue publicada el doce de agosto, la aprobación y publicación se llevó a cabo sin realizar la consulta previa a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México; además de que la ley

contiene normas que en sí mismas resultan inconstitucionales.

En vista de ello, promovieron juicio local, en el que, el Tribunal responsable emitió el acuerdo impugnado donde se declaró incompetente para resolver el asunto.

III. Controversia y metodología de estudio.

La controversia en el presente juicio consiste en determinar si desde el contexto del acuerdo impugnado existe o no, una vulneración a los derechos de la parte actora, y de ser así, ordenar su confirmación o por el contrario, su modificación o revocación.

Por otra parte, esta Sala Regional advierte que si bien los agravios gravitan en dos temas específicos:

- 1. El Tribunal Local dejó de lado la impugnación de normas de la Ley de Participación que por sí mismas son inconstitucionales.**
- 2. De acuerdo a la Ley Electoral Local, el Tribunal responsable es competente para conocer del tema sobre la omisión de la consulta en el proceso legislativo.**

Los mismos tienen como finalidad, poner en evidencia que el Tribunal Local **sí es competente** para conocer de la controversia; por lo que, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O**

SEPARADO NO CAUSA LESIÓN¹⁴, esta Sala Regional procederá a estudiar los motivos de disenso expresados por la parte actora en forma conjunta.

CUARTO. Análisis de agravios.

Como ya se refirió, la parte actora promovió juicio local para controvertir **la aprobación y publicación de la Ley de Participación por violaciones formales (falta de consulta previa a los pueblos y barrios originarios en el procedimiento legislativo)**, y materiales (**contenido de la ley**).

Solicitando que se **declare la nulidad de la Ley de Participación y la reposición del procedimiento legislativo** (para el efecto de que se realice la consulta indígena).

Por su parte, el Tribunal local, en el acuerdo impugnado decretó **la incompetencia** para conocer el asunto planteado, básicamente porque se estaba ejerciendo un control concentrado y abstracto de constitucionalidad.

Atendiendo a ello, esta Sala Regional estima que los agravios de la parte actora resultan **infundados**, en virtud de que, tal y como lo sostuvo el Tribunal Local, bajo la naturaleza de los actos impugnados, la autoridad responsable, así como de la pretensión; la parte actora

¹⁴ Consultable en la Compilación 1997-2013, compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia. Volumen 1, página 125.

planteó un análisis concentrado y en abstracto de constitucionalidad de una norma general que no le compete conocer.

Lo anterior porque, de la demanda local se advierte que **el acto impugnado es: la promulgación y publicación de la Ley de Participación y la autoridad responsable la legislatura de la Ciudad de México.**

Asumiendo la inconstitucionalidad de la Ley porque **durante el procedimiento legislativo no se realizó la consulta previa a pueblos y barrios originarios** y derivado de ello, se vulneraron **los artículos 1 y 2 Constitucionales**, en vinculación con diversos tratados internacionales sobre **el derecho a la no discriminación y la igualdad**; además de que, la Ley, como sistema normativo, referente a tópicos sobre Comisiones de Participación Comunitaria, Presupuesto Participativo y Octavo Transitorio, **transgreden sus derechos como pueblo originario.**

Cuestiones que indican que la parte actora de forma directa **impugnó la constitucionalidad de la Ley de Participación por violaciones formales y materiales**; y solicita expresamente “nulificar” la legislación citada y de “reponer el procedimiento formal y materialmente legislativo”.

En vista de ello, la materia de impugnación delineada por la parte actora en la instancia local gravitó, **en sí misma,**

sobre la Ley de Participación, es decir, en poner en duda la constitucionalidad, tanto del procedimiento de creación normativa, como de su contenido (normas en lo individual).

Cuando, las violaciones, en abstracto (sin existir un acto de aplicación), tanto al procedimiento de creación normativa formal y materialmente legislativo como del contenido de las normas, corresponden al control concentrado; mientras que para que sean **conocidas por los Tribunales Electorales, es indispensable un acto concreto de aplicación, lo que no ocurre en este asunto.**

En efecto, **referente al control de constitucionalidad de leyes y su distribución de competencias;** en dos mil once¹⁵, a partir de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México, la reforma constitucional de Derechos Humanos y la sentencia emitida por la SCJN en el asunto varios 912/2010, se reconoció la existencia de nuevo modelo de control de constitucionalidad en México.

Ya que se dejó de considerar que éste se encontraba a cargo exclusivamente del Poder Judicial de la Federación, **para permitir que todos los órganos jurisdiccionales del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, inaplicar la norma al caso concreto.**

¹⁵ SCM-JDC-175/2019.

Así, en nuestro país el modelo de control constitucional es un sistema mixto,¹⁶ ya que en él convergen:

- El **sistema de control concentrado**,¹⁷ exclusivo del Poder Judicial de la Federación mediante los medios directos de control como: las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.
- El **sistema de control difuso**,¹⁸ en el que se reconoce a todo órgano jurisdiccional, atendiendo al juicio o recurso del que conozca en su ámbito de competencia, **la facultad de inaplicar una norma al caso concreto, cuando estime que es contraria a la Constitución**, potestad ejercida de forma incidental dentro de los procesos jurisdiccionales.

En consideración de la SCJN, el control difuso no constituye un proceso constitucional, sino una técnica al alcance de las

¹⁶ La clasificación expuesta atiende a los criterios emitidos por la Suprema Corte, en los que se observa que la definición del control concentrado la efectúa a partir de los diversos **medios de control constitucional directos** y que se encuentran a cargo de los órganos del Poder Judicial Federal.

¹⁷ El **sistema concentrado** tiene su base en el denominado modelo europeo consolidado a en 1920 al establecerse el Tribunal Constitucional de Austria, cuya base doctrinaria surge a partir de la concepción de Hans Kelsen. Las características esenciales de este modelo son: a) el órgano garante de la constitución no es alguno de los tres poderes públicos clásicos, existiendo una Corte Constitucional; b) ejerce un control abstracto de las normas previo o posterior a su vigencia; c) los efectos de sus sentencias son **generales -erga omnes-**, en tanto se expulsa del sistema jurídico una norma que se declara inconstitucional

¹⁸ El **sistema difuso** llamado también americano, se ha considerado que se consolidó a partir de 1803 con la paradigmática sentencia conocida como *Marbury Vs Madison*. Entre sus características se destacan: a) Se encuentra a cargo de todos los órganos jurisdiccionales, en tanto están obligados a resolver conflictos normativos en que la norma constitucional debe prevalecer sobre aquellas de inferior jerarquía; b) Se efectúa a partir del litigio entre partes y de forma indirecta, sin que se trate de un juicio o recurso que tenga como finalidad resolver un tema de constitucionalidad; c) los efectos se circunscribe al caso sometido a conocimiento del tribunal, quien se limitará a no aplicar la norma que estime inconstitucional, esto es, sus **efectos son concretos**.

y los jueces para que puedan ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes.¹⁹

La clasificación del sistema de control antes mencionada, fue reconocida así por la Suprema Corte en la tesis P. LXX/2011 (9a.), con el rubro siguiente: **“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”**.²⁰

Ahora bien, dentro del sistema de control concentrado en nuestro país, la SCJN tiene facultades exclusivas para declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales y expulsarla del sistema jurídico; lo cual corresponde a un ejercicio de **control constitucional**

¹⁹ Tesis P. IX/2015 (10a.) de rubro: “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”.

²⁰ “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

abstracto –atendiendo a la característica de los efectos-

Lo anterior, se lleva a cabo a través de las **acciones de inconstitucionalidad**,²¹ cuyo objeto es plantear una posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución (artículo 105, fracción II de la Constitución).

Sistema de control en el que, se infiere la posibilidad de que las normas generales se combatan por su propio contenido o por virtud de su proceso de formación al que se atribuyan **vicios propios**; lo que revela que esas normas pueden reclamarse en dos aspectos, a saber²²:

- ✓ En cuanto a su aspecto formal, vinculado con su proceso de formación.
- ✓ En cuanto a su aspecto material, vinculado con su contenido.

Así, en cuanto a la **inconstitucionalidad formal**, la misma se refiere a irregularidades en el proceso de formación de la norma, la cual, tratándose de leyes, puede basarse en una transgresión a las reglas que regulan la iniciativa y formación de las leyes o, en su defecto, de los derechos

²¹ Debe destacarse que en los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución federal la Suprema Corte tiene facultades para emitir la Declaratoria General de Inconstitucionalidad de una norma, **a partir de la declaración de constitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión, cuando sea establecida jurisprudencia por reiteración**, al cumplirse el procedimiento y las condiciones establecidas en el artículo 232 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Contradicción de Tesis 105/2017.

previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales por no ajustarse, en su creación, a las formalidades que establece la normatividad secundaria correspondiente, ya sea federal o local (Constituciones, leyes y reglamentos).

Entre los cuales, se puede aducir la **transgresión a la consulta previa de comunidades indígenas dentro del procedimiento formal y materialmente legislativo²³**.

Criterio que ha sido reiterado por la SCJN²⁴, pues ha concluido que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución, en vinculación con el precepto 6 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, **las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar**

²³ Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, por el que se impugnó el Decreto 534/2017, que reformó diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán. Donde en el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional accionante señaló que el Decreto 534/2017, que reformó diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, **vulnera el derecho de consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas puesto que en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades Mayas que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales. Concepto de invalidez que el Pleno estimó fundado, porque “de un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la celebración de una consulta indígena, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad”.** Declarando la invalidez total del Decreto 534/2017.

²⁴ Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo fallado en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas²⁴ y 15/2017 y sus acumuladas²⁴**. En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

Por su parte, en relación al **aspecto material**, se pueden hacer valer conceptos de invalidez entrelazados con el contenido de las normas generales cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pretende.

Siendo importante precisar que, **el análisis de constitucionalidad en abstracto** no resuelve un conflicto en relación con **un caso particular**, sino que evita que ello se actualice al expulsar del sistema la norma que se declare inconstitucional. Por lo que, la norma general se analiza, **pero sin apreciar los hechos concretos de algún caso, sino la ley por sí misma**, con generalidad en el pronunciamiento.

Por lo que, atendiendo a los efectos, las sentencias que establecen la invalidez de una norma, tienen impacto general, por lo que no se limitan al órgano legislativo ni a los y las promoventes (cuya esfera jurídica propia ni siquiera está inmediatamente en juego), sino a la expulsión del ordenamiento de la norma jurídica de que se trate, que inciden en ese sistema y por lo tanto en la esfera de cualquier persona que le esté sujeta.²⁵

²⁵ Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XV, Montevideo, 2009. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil. "Cosa Juzgada y precedente en la acción de inconstitucionalidad mexicana", página doscientos cuarenta.

Debe destacarse que, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución, **las y los particulares no tienen legitimación para controvertir ante la Suprema Corte las normas generales**²⁶ a partir de su expedición.

Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 61/2011, de rubro: **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL”**,²⁷ la Suprema Corte ha determinado que el juicio de amparo es improcedente para combatir normas de carácter electoral.

Ahora bien, acerca del control de constitucionalidad que ejercen los Tribunales Electorales; a éste se le denomina

²⁶ Pues, en términos de dicho artículo, Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: “a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; e) Se deroga. f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones...”

²⁷ Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, abril de 2011, pág. 323.

control concreto y se actualiza en los casos en que las y los juzgadores analizan la constitucionalidad de una norma –sean o no parte del Poder Judicial de la Federación²⁸, siendo **la nota distintiva, que el examen que se hace es a partir de asuntos particulares sometidos a su conocimiento.**

Así, los Tribunales electorales al resolver las controversias sometidas a su conocimiento pueden declarar la inaplicación de una norma, **vinculada a un acto concreto de aplicación**, cuando estimen que es contradictoria con la Constitución federal; es decir, cuando la norma **afecta una situación particular** de las y los gobernados.

Lo anterior ha sido sostenido expresamente por la Primera Sala de la SCJN, en la jurisprudencia bajo el rubro²⁹: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)”**; en el que se indica que los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y

²⁸ Examen que se puede llevar a cabo:

- a) A través de los medios de impugnación de los que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁸, en el caso en que se estime que actos o resoluciones electorales se fundan en leyes contrarias a la Constitución.
- b) **Ante los Tribunales Electorales ordinarios que**, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad, podrán dejar de aplicar una norma en que se sustente un acto o resolución que sea controvertida

²⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de dos mil doce, Tomo I, página cuatrocientos veinte.

garantía de los derechos humanos, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales.

Pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o tratados internacionales, mientras que **las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución o tratados internacionales en materia de derechos humanos.**

Así, en relación al control difuso que pueden realizar los Tribunales electorales locales y la eventual inaplicación de una norma general; la nota esencial **radica en la existencia de un acto de aplicación**; pues, a partir de éste las y los ciudadanos podrán accionar el mecanismo al que tienen acceso **para controvertir por sí mismos y por sí mismas la constitucionalidad de leyes en materia electoral.** Es decir, cuando **un acto de autoridad** se funde en una ley que se estime contraria a la Constitución causando una afectación³⁰.

Hasta lo aquí expuesto, ante el diseño constitucional acerca del control de regularidad constitucional de leyes o

³⁰ SCM-JDC-175/2019.

normas generales³¹ en nuestro país, es que esta Sala Regional estima que la circunstancia de que la parte actora haya impugnado, **por sí misma**, la Ley de Participación; sin observarse **un acto de aplicación concreto**, actualizó la imposibilidad jurídica de que el Tribunal Local examinara la posible inconstitucionalidad de la Ley y su procedimiento de creación.

Ausencia de acto de aplicación que habría conllevado a que el Tribunal Local realizara un examen de constitucionalidad a pesar de que la Ley de Participación no estuviera individualizada o particularizada al caso en concreto, en el que se visualizara que la parte actora se posicionó en el supuesto específico de las normas tildadas de inconstitucionales.

Sino en llevar a cabo un contraste directo entre la Ley de Participación – su proceso de creación y el contenido de las normas que la integran- y la Constitución; lo cual, no es propio del control difuso de constitucionalidad que vía jurisprudencial se ha autorizado a los órganos jurisdiccionales locales, pues, este tipo de control tienen como fundamento indispensable **un acto** en el que se observe la aplicación de la norma a un asunto particular.

Así, para ir explicando, con mayor detalle, la falta de **acto de aplicación** de la Ley de Participación; esta Sala Regional estima adecuado exponer el alcance que, dicho

³¹ Particularmente las que nacen en un procedimiento formal y materialmente legislativo.

concepto, posee en la jurisdicción electoral para efectos de la posibilidad de que un Tribunal Electoral lleve a cabo un análisis constitucional de una ley o norma general.

De modo que, para abordar el concepto de “acto de aplicación”, es indispensable puntualizar que éste surge a partir de lo que la doctrina ha denominado leyes de carácter autoaplicativo y heteroaplicativo.

Al respecto, la Suprema Corte ha señalado que esta distinción se basa en el concepto de **individualización incondicionada**. A continuación, se cita la jurisprudencia³² en torno al tema:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al **concepto de individualización incondicionada** de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, **la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.** De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se

³² Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3738.

estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; **en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento**".

Para la Suprema Corte, la distinción entre las normas autoaplicativas y heteroaplicativas, resulta de la mayor relevancia, ya que determinan el momento en que pueden ser impugnadas por las y los particulares, a partir de su individualización.

De esta manera, si se trata de una norma **autoaplicativa** admitirá la posibilidad de ser impugnada con su sola entrada en vigor, ya que no existe la condición de la realización de un acto para que creen, transformen o extingan situaciones concretas de derecho respecto de las personas; esto es, es de **individualización incondicionada**.

Por su parte, las normas heteroaplicativas, para ser impugnadas se encuentran condicionadas a su individualización, es decir, a que suceda **la aplicación de la norma** en la materialización de un acto que genere afectación.

Acorde a ello, el concepto de **acto de aplicación en materia electoral** ha sido objeto de análisis por la Sala

Superior en la sentencia que recayó al expediente **SUP-CDC-1/2009**.³³

Contradicción de criterios en el que la Sala Superior señaló que en los medios de impugnación puede solicitarse **la no aplicación de leyes en materia electoral**, por estimarlas contrarias a la Constitución; lo cual se traduce en que, la facultad de los particulares para impugnar leyes electorales debe ejercitarse **para casos concretos**, es decir, cuando la norma afecta una situación particular del gobernado.

Destacando que:

- De acuerdo con la Constitución y la ley, **las normas electorales susceptibles de ser impugnadas por los particulares se encuentran vinculadas con lo que el criterio jurisprudencial “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA” refiere como leyes "heteroaplicativas", de "individualización condicionada"**.
- Los conceptos de heteroaplicabilidad e individualización condicionada, admiten ser identificados con el de **"acto de aplicación"** ya que **se trata del acto necesario para que la ley adquiera**

³³ De la cual derivó la jurisprudencia 1/2009 “CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 15 y 16.

individualización que actualice un perjuicio en el gobernado. De ahí la importancia de establecer lo que debe entenderse como **acto de aplicación de la norma electoral**, para efectos de su impugnación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

- Si bien la doctrina y algunos criterios jurisprudenciales han identificado elementos para configurar un concepto, en sentido estricto, de **acto de aplicación**, ya que establecen que es el acto de autoridad en contra de las personas, positivo o negativo, de hecho, o de derecho, que de manera particular, específica y concreta actualiza una hipótesis normativa y produce una afectación de derechos.
- La Segunda Sala de la SCJN ha sustentado jurisprudencia³⁴, en la que ha considerado como elementos del acto de aplicación de la ley, que éste haya irrumpido en la individualidad de una persona, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, y que basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada.

³⁴ “LEYES HETEROAPLICATIVAS QUE NO CAUSEN PERJUICIO AL QUEJOSO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL 114, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO”, consultable en la página trescientos veintitrés, Tomo VII, Marzo de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación.

- Los elementos enunciados en los dos párrafos precedentes no persiguen la finalidad de circunscribir y limitar el concepto de acto de aplicación de manera estricta a esas hipótesis, sino que obedecen más bien a poner de manifiesto, de manera clara y evidente, que una ley está siendo aplicada y que afecta de manera particular y concreta a una persona.
- El **acto de aplicación** no está restringido al acto de autoridad que, por sí mismo y de manera directa determine la aplicación de una ley a una persona y que produzca la afectación inmediata de sus derechos.
- La individualización condicionada puede consistir: **a)** en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, y que puede ser administrativo o jurisdiccional; **b)** el acto jurídico también puede emanar de la voluntad del propio gobernado; **c)** incluso, el acto puede derivar de un hecho jurídico ajeno a la voluntad humana, que sitúan al particular dentro de la hipótesis legal.
- Existen actos de naturaleza distinta que admiten ser considerados como de "individualización condicionada" (concepto asociado al de **acto de aplicación**) y no solamente el acto de autoridad, positivo o negativo, de hecho o de derecho, que de manera directa, particular, específica y concreta

determine la aplicación de una ley a un particular, y como consecuencia de ello produzca la afectación inmediata de sus derechos.

- También existen actos que adquieren la calidad de "**individualización condicionada**" en la medida de que ponen en evidencia o hacen patente la aplicación de una ley, que ejerce influencia y efectos sobre los derechos de un sujeto, aun cuando dicho acto no sea el que propiamente aplique de manera directa la norma.
- La identidad que guarda el concepto "individualización condicionada" con el de **acto de aplicación**, permite sostener válidamente, que los actos con características similares a los señalados con los incisos a), b) y c) de párrafos precedentes, admiten ser considerados también como actos de aplicación.

Del criterio anterior, se advierte que la Sala Superior- siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte- reconoció que para efecto de que una norma pueda ser controvertida, dicho concepto debe ser interpretado de manera extensiva y de diversas características, destacando que³⁵:

- No necesariamente debe emanar de una autoridad que aplique de manera directa la norma al caso específico.

³⁵ SCM-JDC-175/2019.

- Se pueden reconocer como actos de aplicación los provocados por la propia persona gobernada o los que son ajenos a la voluntad humana.
- El rasgo esencial de dichos actos es que ponen de manifiesto que, fáctica y particularmente, la persona gobernada está en la hipótesis legal y que ésta afecta su esfera jurídica.

Así, la duda sobre la constitucionalidad de una norma general, cuyo conocimiento sea de Tribunales Electorales siempre debe plantearse **en razón de su aplicación en circunstancias particulares, bajo los elementos delineados por la Sala Superior en la contradicción de tesis citada.**

Aspectos que marcan la diferencia respecto al control concentrado y, en particular, al abstracto, puesto que, en este último, como ya se dijo, se cuestiona la inconstitucionalidad de una norma, pero sin apreciar los hechos concretos del caso ni la regla que rige a situaciones específicas³⁶- por lo que no es un requisito para su procedencia, un acto de aplicación-.

Siendo importante destacar que esta Sala Regional ha retomado el criterio de **acto de aplicación, en sentido amplio**³⁷, para analizar problemáticas que se planteen con la pertinencia constitucional de alguna ley, tal y como

³⁶ **“CONTROL DIFUSO, RASGOS DISTINTIVOS PARA SU EJERCICIO”.**

³⁷ Y bajo una interpretación que beneficie a las personas para el acceso a la justicia, en términos de los artículos 1 y 17 de la Constitución.

aconteció en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-175/2019³⁸**, en donde se impugnó **la no emisión de la Convocatoria para el ejercicio de presupuesto participativo, derivado del decreto que adicionó el artículo décimo transitorio a la Ley de Participación.**

Así, a partir del análisis que realizó esta Sala Regional acerca de los actos de aplicación en materia electoral, para el análisis de constitucionalidad de leyes; llegó a la determinación de que **sí existía un acto concreto de aplicación** que permitía realizar un control de constitucionalidad al Decreto.

Lo anterior dado que la **no emisión** de la Convocatoria era **el acto de aplicación que surgió justamente** con el Decreto que **vinculaba al Instituto Local que suspendiera la emisión de la Convocatoria**, hasta en tanto no se emitiera la nueva Ley de Participación.

Ello porque si bien en el artículo 84 de la Ley de Participación, se señalaba que el Instituto local debería emitir la primera semana de abril la convocatoria para la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, así como para la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos; el Decreto fue publicado en la Gaceta Oficial el primero de abril, y éste disponía que dichos procedimientos **se efectuarán hasta que se emita la nueva Ley de Participación Ciudadana.**

³⁸ Sentencia que fue votada por mayoría con el voto particular del Magistrado José Luis Ceballos Daza

En consecuencia, este órgano jurisdiccional concluyó que si para dar cumplimiento a la disposición transitoria en cuestión, **el Instituto local estaba obligado a una actuación de carácter negativo**; y ésta se actualizó, entonces **surgía la individualización de la norma, pues la misma estaba condicionada a una abstención o acto de carácter negativo por parte del Instituto Local.**

En vista del alcance del **acto concreto de aplicación**, para el análisis constitucional de una norma jurídica por parte de los Tribunales Electorales, es que se sostiene que, **en el asunto en análisis, no existe un acto que de modo particular, específico y concreto actualice las hipótesis normativas tildadas de inconstitucionales.**

En efecto, la parte actora en la instancia local, impugna la Ley de Participación por violaciones al procedimiento legislativo y porque del contenido de ciertos artículos, en particular de los temas relativos a Comisiones de Participación, Presupuesto Participativo y Artículo Octavo Transitorio; se advierte la vulneración a los artículos 1 y 2 de la Constitución en vinculación con diversos tratados internacionales que reconocen a los pueblos originarios a la igualdad, no discriminación y autodeterminación.

Esto es, estima que la Ley de Participación, **por su sola entrada en vigor**, vulnera los derechos fundamentales descritos.

Así, por lo que hace a los temas de las **Comisiones de Participación**, la parte actora en su escrito de demanda local señala que los artículos 2, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 crean este tipo de representación, en contra de la voluntad de los pueblos y barrios originarios; pues se desconoce su derecho a diseñar su estructura interna, funciones y facultades.

Además, en virtud de que desconocen sus sistemas normativos internos y métodos de elección y que muchos pueblos ya cuentan con órganos de representación política y ciudadana, por lo que las comisiones **podrían significar la generación** de una estructura de representación paralela a las ya existentes y contrario a lo determinado por la sentencia SCM-JDC-69/2019; por lo que la Ley es regresiva a la anterior.

Bajo este escenario, esta Sala Regional estima que la impugnación de los artículos de referencia, parten de la sola entrada en vigor de la Ley de Participación; considerando que, ante la ausencia de la consulta en el proceso legislativo, no se tomó en cuenta su derecho a la autodeterminación, no discriminación e igualdad y que ello tiene impacto en **las figuras de Comisiones de Participación Comunitaria, Presupuesto Participativo en su perjuicio.**

Lo que no se comparte porque, con la sola entrada en vigor de la Ley de Participación, **no surgen de forma**

automática las hipótesis sobre la regulación de las Comisiones de Participación Comunitaria y Presupuesto Participativo que impone dicha ley; es decir, **la Ley de Participación no se individualiza a la parte actora, con el solo nacimiento de la Ley.**

Lo anterior porque de la lectura de la misma legislación se advierte que para **concretizar** la regulación sobre las Comisiones de Participación Comunitaria y Presupuesto Participativo, **es condición que**, por ejemplo, el Instituto Local **expida la Convocatoria respectiva**³⁹; situación que implica que, **a pesar de que la Ley de Participación haya adquirido vigencia, es necesario un acto para que la ley adquiera individualización.**

Aclarándose que, la expedición de la Convocatoria por parte del Instituto Local no es el único acto en el que se podría adquirir la individualización de las normas tildadas de inconstitucionales a la parte actora; pues, como ya se explicó, **esta Sala Regional podría asumir un criterio amplio sobre los actos de aplicación de leyes en la materia para efectos de su análisis constitucionalidad.**

En consecuencia, los artículos tildados de inconstitucionales que, en su mayoría⁴⁰, regulan las Comisiones de Participación Comunitaria (como mecanismo de democracia participativa); **en este momento, no cumplen con el acto**

³⁹ Sin desconocer que, el acto de aplicación, en materia electoral, posee un alcance amplio, para efectos de la impugnación de normas electorales.

⁴⁰ Con excepción del artículo 2 de la Ley de Participación.

de aplicación necesario para que las normas jurídicas adquieran la individualización que, en términos de lo establecido por la Sala Superior, es un elemento esencial para que **las normas electorales puedan ser impugnadas por los particulares a través del juicio de la ciudadanía** (ya sea local o federal).

Ello en virtud de que, **en la fecha en la que la parte actora promovió el juicio de la ciudadanía local y hasta el día en que se resuelve el presente asunto**, no se observa la **aplicación** de los preceptos tildados de inconstitucionales, a través de **un acto de alguna autoridad formal o materialmente electoral** (como podría ser la emisión de la Convocatoria por parte del Instituto Local para dar inicio al proceso de elección de las comisiones o algún otro) o de algún otro que pudiera afectar de manera individualizada a la parte actora.

Por lo que no existen actos que pongan de manifiesto que, fáctica y particularmente, la parte actora se encuentre en las hipótesis legales referidas y que afecten su esfera jurídica, para que sea viable el análisis de constitucionalidad que pueden realizar los Tribunales Locales o este órgano jurisdiccional.

De ahí que, si bien como ya se razonó, los artículos tildados de inconstitucionales básicamente regulan las comisiones de participación comunitaria; sus atribuciones, integración y organización, derechos y obligaciones de las personas

integrantes; a partir del artículo 95 se observa **el procedimiento de elección; cuya organización está encomendada al Instituto Local.**

Lo que evidencia que, para la **concretización** de dicha figura jurídica, se necesitan de actos como, por ejemplo, la emisión de **una Convocatoria** (cada tres años); lo que, de conformidad con el **artículo quinto transitorio, para la elección de las primeras comisiones, se emitirá la segunda quincena de noviembre del año en curso.**

Lo que entrelazado a que, el propio artículo cuarto transitorio de la Ley de Participación dispone que: *“las personas que actualmente son integrantes de los comités ciudadanos y de los consejos de los pueblos y consejos ciudadanos delegacionales permanecerán en su encargo hasta la integración de los nuevos órganos de representación ciudadana, conforme a los Lineamientos que para ello emita el Instituto Electoral de la Ciudad de México⁴¹”.*

Ponen de manifiesto que, atendiendo a las particularidades del asunto, a la fecha, no se ha generado un acto de aplicación de la Ley de Participación que pudiera dar cabida al análisis de las normas tildadas de inconstitucionales para una posible inaplicación al caso concreto.

⁴¹ Lineamientos que, de conformidad con el artículo décimo tercero de la Ley de Participación, se deberán emitir dentro de los setenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del decreto.

Ello porque, la circunstancia de hecho en la que se encuentra la parte actora respecto a la regulación de las Comisiones en la Ley de Participación **no permite advertir algún acto de aplicación concreto** sobre la figura de las comisiones que significara la posible vulneración a su derecho a la libre autodeterminación o vulneración a su sistema normativo interno (en cuanto a la designación e incluso, sobre funcionamiento y facultades).

Ni acerca de que el funcionamiento y facultades de los órganos de representación política y ciudadana **con los que en la actualidad cuentan**⁴², signifiquen una representación paralela y contraria a éstos y a lo determinado por la **sentencia SCM-JDC-69/2019**⁴³.

⁴² Los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.

⁴³ Juicio en el que se concluyó lo siguiente: "...Ahora bien, derivado del estudio de las demandas, esta Sala Regional concluyó que era fundado el agravio relativo a que el Tribunal Local no determinó la naturaleza de las Coordinaciones Territoriales que los Pueblos deben elegir para cumplir la Sentencia.

Al hacer dicho estudio, esta Sala determinó que atendiendo al principio de progresividad y a fin de maximizar los derechos de las partes actoras -en su carácter de integrantes de pueblos originarios- debe entenderse que la Coordinación Territorial que elegirán en cumplimiento a la Sentencia corresponderá a la regulada en el artículo 218 de la Ley de Alcaldías -y no a la señalada en los artículos 76 al 80 de dicho ordenamiento-.

*Así, entendiendo que entre la emisión de la Sentencia y la fecha en que se resuelven estos juicios han transcurrido varios años y la figura de la "coordinación territorial" que existía cuando se emitió la Sentencia ya no existe como tal en el sistema jurídico actual -que protege de mejor manera a los pueblos originarios-, esta Sala Regional estima necesario reiterar que las consultas que deban realizarse de manera previa a la emisión de las convocatorias para elegir las Coordinaciones Territoriales de cada Pueblo, deberán respetar los principios señalados en la Sentencia: **endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado**, a fin de respetar el derecho de los Pueblos a su autodeterminación y autonomía.*

En ese sentido, al realizar tales consultas, la Alcaldía y el Instituto Local deberán trabajar de manera coordinada con las autoridades tradicionales y los consejos de cada uno de los Pueblos.

No escapa a esta Sala Regional la preocupación de la parte actora acerca de este último punto, esto es, de lo resuelto en la sentencia **SCM-JDC-69/2019** y la entrada en vigor de la Ley de Participación; sin embargo, además de que no se percibe algún acto que en este momento indique que, derivado de la aplicación de la Ley de Participación se estén vulnerando los derechos de participación política que se analizaron a través de la sentencia de referencia.

Esta Sala Regional estima oportuno puntualizar que, en la sentencia citada, no sólo se interpretó la Ley de Participación (abrogada), sino también la Constitución Federal y la Constitución Local, sosteniéndose que de ellas se observa que los pueblos originarios deben gozar plenamente del **derecho a la autodeterminación**, lo que comprende su derecho a **elegir libremente las formas internas de organización política y administrativa** -de acuerdo a sus tradiciones- y el deber de **reconocer a sus autoridades y representantes legal y legítimamente nombrados** en el marco de sus sistemas normativos⁴⁴.

Además, atendiendo a las circunstancias particulares y los hechos que han sucedido desde la emisión de la Sentencia, en atención al principio de progresividad y el nuevo marco que rige en la Ciudad de México, si algún Pueblo decide en ejercicio de su derecho a la autodeterminación que serán sus propias autoridades quienes organizarán -de manera autónoma y autogestionada- y realizarán las elecciones de sus Coordinaciones Territoriales⁴³, deberán determinarlo así en la primera Asamblea Comunitaria, a partir de cuyo momento, el proceso electivo quedará a cargo de cada Pueblo que así lo determine, en el entendido de que no deberá vulnerar derechos humanos y deberá ser apegado a los principios constitucionales; en caso de que lo determinen necesario para ello, pueden solicitar la asesoría del Instituto Local.

En ese supuesto, seguirá siendo obligación del Tribunal Local revisar el cumplimiento de la Sentencia y tanto el Instituto Local como la Alcaldía quedarán vinculados a acompañar y apoyar a cada Pueblo en la realización de las acciones necesarias para la elección de sus Coordinaciones Territoriales..."

⁴⁴ De acuerdo a la jurisprudencia 20/2014, **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**. Consultable en Gaceta de

Y, en adición, también se llevó a cabo una interpretación sobre el artículo 218 de la Ley de Alcaldías, **que aún continúa vigente y que expresamente dispone que**, para garantizar el derecho de participación política a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes, la ley de la materia preverá el mecanismo por el cual se lleven a cabo los procesos electivos donde se mantiene la figura de autoridad tradicional conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y cuya función **sea servir de enlace** entre los barrios y pueblos originarios y la Alcaldía⁴⁵.

Particularidades que implican que lo sostenido por esta Sala Regional en la sentencia **SCM-JDC-69/2019** está fincado en una interpretación sistemática y funcional de artículos constitucionales y legales que continúan vigentes y que en esencia reconocen a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México su derecho a la libre determinación y a regirse por sus sistemas normativos internos, en consonancia con su derecho de participación política; lo que, en términos del artículo 1 Constitucional **están obligados a asumir y respetar las autoridades del Estado Mexicano.**

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

⁴⁵ E incluso, en la sentencia se sostuvo que: *“Si bien la eficacia normal de las normas es únicamente con respecto de las situaciones que nacen con posterioridad a su entrada en vigor, también es cierto que -tratándose de normas constitucionales- si la norma reformada amplía derechos o garantías es posible que tenga efectos retroactivos, mientras que si los restringe o anula no debe **modificar posiciones** que ya se consumaron.*

En ese sentido, tratándose de derechos humanos reconocidos a nivel constitucional -incluso en constituciones locales- es posible que tengan efectos sobre situaciones ocurridas antes de la reforma correspondiente, siempre que su contenido sea más benéfico que lo regulado anteriormente”.

Por lo que, de generarse algún acto de aplicación de la Ley de Participación u otra, que la parte actora estime que se ha modificado indebidamente la situación de hecho y de derecho determinada en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-69/2019**; podrá acudir a la jurisdicción electoral a defender sus derechos.

En el entendido de que, este órgano jurisdiccional, aun en suplencia total de los agravios, no advierte que, en el caso, exista algún acto que indique la materialización de los efectos de la Ley de Participación impugnada a la parte actora⁴⁶ y que ello haya alterado el ámbito jurídico de ésta y en vinculación con la sentencia citada.

En suma, esta Sala Regional no advierte un **acto concreto de aplicación** de la Ley de Participación, el que, como ya se explicó, para efectos del análisis constitucional de los preceptos descritos por la parte actora a través de un juicio de la ciudadanía, es requisito esencial que exista.

En consecuencia, es que, si en el caso no se percibe un acto (dictado por una autoridad formal o materialmente electoral o generado por la propia ciudadanía) en el que se pudiera apreciar **que, derivado de la Ley de Participación**, se está originando la vulneración de los **derechos político-electorales** de los pueblos originarios

⁴⁶ Que, tanto en la instancia local como en la federal, se auto adscriben como personas de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, entre los que se destaca a Xochimilco. Y, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-69/2019 las personas promoventes se auto adscribieron como habitantes de diversos pueblos originarios de Xochimilco.

de la Ciudad de México por los que comparece la parte actora; es que el Tribunal Local no podía conocer del asunto.

Situación que incluso es reconocido por la parte actora al señalar que *“el Tribunal Local sí posee facultades para declarar la inconstitucionalidad de las normas **para el efecto de que las mismas no sean tomadas en cuenta en las convocatorias que emita el Instituto Local para la creación de las comisiones de participación comunitaria y de presupuesto participativo y para que por medio de la consulta a cada comunidad se defina lo atinente en relación con dichas figuras**”*.

Dado que, dicha precisión indica que aun no se ha creado un acto que, derivado de la aplicación de la Ley de Participación, hiciera ver a este órgano jurisdiccional la materialización (o inminente) de la creación de las comisiones y de presupuesto participativo y menos de que, a partir de ello, se limitaran los derechos de la parte actora a la libre determinación y autogobierno reconocido no sólo en el artículo 2 de la Constitución y diversos tratados internacionales, **sino a través de la línea jurisprudencial sostenida por la Sala Superior y retomada por esta Sala Regional.**

Misma situación ocurre referente al tema del presupuesto participativo, en el que la parte actora básicamente indica que los artículos de la Ley de

Participación imponen una forma de toma de decisiones, sin un proceso de consulta previa en el que se determinen los procedimientos y reglas del sistema normativo de los pueblos originarios.

Pues, como ya se razonó, de la propia legislación se advierte que; **tanto para la elección de las comisiones como para ejercer el presupuesto participativo se necesita de un proceso organizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México que dará inicio con la emisión de una Convocatoria;** lo que denota que dicha figura jurídica (presupuesto participativo), necesita de una condición para concretizarse.

Acto de aplicación que no se observa, pues a la fecha no se advierte algún acto que hiciera observable que se está concretizando el proceso para el ejercicio de este derecho y que derivado de ello se estén vulnerando derechos político-electorales de los pueblos originarios.

En consecuencia, es que concerniente a los preceptos que, bajo la estima de la parte actora, resultan inconstitucionales de la Ley de Participación (sobre los temas de comisiones de participación y de presupuesto participativo); **no se cumple con el requisito de acto de aplicación, en sentido amplio, definido por la Sala Superior y adoptado por esta Sala Regional para que, en este momento, el examen de constitucionalidad sea viable a través del**

juicio de la ciudadanía o de algún otro medio de impugnación en materia electoral.

Finalmente, no se deja de lado que, en la instancia local⁴⁷, la parte actora también señaló como inconstitucional el **artículo octavo transitorio** de la Ley de Participación, precepto que indica que los derechos colectivos e individuales de los pueblos y barrios originarios estarán en la Ley Reglamentaria de los artículos 57, 58 y 59 de la Constitución Local.

Pues bajo la idea de la parte actora **se condiciona el reconocimiento de sus derechos a un acto futuro e incierto, es decir, a la aprobación y publicación de una ley.**

Ello porque, el protocolo de consulta indígena para la Ley Reglamentaria aprobado por la legislatura el veintinueve de abril, refiere que el veintidós de noviembre será la fecha de presentación del dictamen ante el pleno; por lo que no se puede asegurar que en esa fecha estará aprobada dicha legislación, lo que denota que **la convocatoria para la elección de las comisiones de participación comunitaria y presupuesto participativo** que se realizará la segunda quincena de noviembre, **no tomarán en cuenta los derechos individuales y colectivos de los pueblos y barrios originarios.**

⁴⁷ Si bien, de forma expresa la parte actora en la demanda presentada ante instancia, no señaló algo acerca del artículo transitorio; esta Sala Regional hace un análisis integral y completo del problema planteado, en suplencia total de la queja, en términos de la jurisprudencia y criterios citados en el considerando anterior.

No obstante, la circunstancia de que la Ley Reglamentaria **aun se encuentre en la fase de creación normativa** por parte de la Legislatura Local, así como de que, no existe certeza de que su aprobación se verifique después de la emisión de la convocatoria para la elección de participación comunitaria y presupuesto participativo; no es un elemento suficiente que configure un acto concreto de aplicación de la Ley de Participación, que hiciera visible que ante dicha situación, la convocatoria que se emitirá en el mes de noviembre, transgredirá los derechos de las comunidades y pueblos originarios de la Ciudad de México.

Más si, como ya se ha hecho referencia, existe obligación constitucional y convencional, así como línea jurisprudencial de la Sala Superior y de esta Sala Regional del reconocimiento de las comunidades indígenas, pueblos y barrios originarios a una participación política efectiva que respete sus sistemas normativos internos.

De ahí que, a pesar de lo expuesto por la parte actora sobre la publicación de la ley, prevalece la circunstancia de que **no se perciba que se haya aplicado a la parte actora** el sistema normativo tildado de inconstitucional y que ello le haya producido (o le pueda originar) la afectación inmediata a sus derechos político-electorales; que **diera cabida a la inaplicación al caso concreto de los artículos de la Ley de Participación y, de así ameritarlo, de revocar el acto de aplicación.**

En consecuencia, es que, tal y como lo sostuvo el Tribunal Local, **no existe un acto de aplicación** de la Ley de Participación.

Sin que resulte aplicable el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-175/2019** porque, como ya se relató, si bien en ese precedente se llegó a la conclusión de que **sí existía acto de aplicación de la norma transitoria tildada de inconstitucional**, ello se concluyó porque **la no emisión de la Convocatoria por parte del Instituto Local surgía de un deber o mandato legal** que establecía que **éste debía suspender la emisión de la Convocatoria**.

Por lo que, si **para dar cumplimiento a la disposición transitoria tildada de inconstitucional** (y cuya inaplicación se solicitaba), o concretizarse, **el Instituto Local estaba obligado a una actuación de carácter negativo**; y ésta se había actualizado a través de la no emisión de la Convocatoria, entonces **surgía la individualización de la norma, pues la misma estaba condicionada a una abstención o acto de carácter negativo por parte del Instituto Local**.

Es decir, además de que esta Sala Regional estima que los actos de aplicación de una norma o ley, debe analizarse caso por caso; la diferencia entre el precedente citado y el presente asunto radica en que, en aquél, **la norma tildada de inconstitucional** obligaba al Instituto Local a **abstenerse a emitir una Convocatoria (acto negativo)**; lo

que se **actualizó o concretizó** en el mes de abril en el que, además de que era la fecha en que ordinariamente, se emitía dicho acto, **también se publicó la norma transitoria impugnada; por lo que la orden legal de no emitir la Convocatoria había cobrado vida y con ello perjuicio a la parte actora en ese juicio.**

Mientras que, en el caso que nos ocupa, **las normas tildadas de inconstitucionales** de la Ley de Participación, **para su concretización**, es necesario **un actuar (acto positivo) por parte de ciertas autoridades**, lo que a la fecha aun no ocurre.

Ello porque, por lo que hace a las Comisiones y Presupuesto Participativo las normas impugnadas **mandatan al Instituto Local** a que (por lo que hace a este año) **se emita una Convocatoria en el mes de noviembre; esto es, a llevar a cabo un acto de carácter positivo que al a fecha no ha ocurrido** y en la que incluso, podrían contemplarse previsiones tuteladoras de los pueblos originarios en los términos solicitados por la parte actora.

En consecuencia, esta Sala Regional estima que, atendiendo a las particularidades del caso, es decir, al llevar a cabo un análisis contextual e integral del problema jurídico que la parte actora planteó ante el Tribunal Local, concluye que **el acuerdo impugnado debe ser confirmado.**

Ello porque la parte actora impugna la **inconstitucionalidad directa y en abstracto** de la **Ley de Participación, señalando vicios formales** (durante el procedimiento de creación normativa por parte de una autoridad formal y materialmente legislativa) **y materiales**.

Además de que, no se advierte algún acto de aplicación de la Ley de Participación (acerca de los temas de Comisiones y presupuesto participativo) emitido por alguna autoridad formal o materialmente electoral o creada por los particulares que hagan visible que fáctica y particularmente, se ha aplicado el sistema normativo tildado de inconstitucional, directamente a la parte actora y que ello le haya producido (o le pueda originar) la afectación inmediata a sus derechos político electorales; que diera cabida a la inaplicación al caso concreto de los artículos de la Ley de Participación y, de así ameritarlo, de revocar el acto de aplicación.

Así, atendiendo a las diferencias entre el control concentrado y difuso de la constitucionalidad es que se sostiene que el planteamiento de la parte actora ante el Tribunal Local se hizo a partir de violaciones formales, en abstracto, tanto al procedimiento legislativo (**omisión de consulta previa**) como al contenido de normas jurídicas, que sólo se puede conocer a través de la vía concentrada de constitucionalidad al no actualizarse **un acto concreto de aplicación de las mismas**.

Por lo que, tal y como lo indicó el Tribunal Local, la parte actora realizó **un planteamiento en abstracto que le impide analizar la demanda.**

No cambia lo concluido, la circunstancia de que la parte actora señale que este órgano jurisdiccional ha analizado asuntos de consulta previa que no están relacionados con un proceso de designación para el ejercicio de algún cargo.

Lo anterior porque, además de que, como ya se explicó, la parte actora impugna la constitucionalidad de la Ley de Participación, por vicios propios- tanto formales como materiales- que es propio del control concentrado de constitucionalidad; puesto que, **no existe un acto concreto de aplicación** de dicha ley.

Si bien la Sala Superior ha establecido en la jurisprudencia 37/2015 de rubro⁴⁸: **“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”**; los criterios que dieron vida a esa postura únicamente se circunscriben a **las autoridades administrativas electorales.**

Esto es, los asuntos en los que la Sala Superior y esta Sala Regional han analizado el **derecho a la consulta previa,**

⁴⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

es acerca de las autoridades formal o materialmente electorales, que desplieguen actos materialmente legislativos o que afecten a los derechos político-electorales de las comunidades indígenas; **más no acerca de, la impugnación en abstracto, del proceso de creación normativa de una autoridad material y formalmente legislativa**⁴⁹.

Así, si en el caso, **la parte actora puso a debate de forma abstracta la constitucionalidad de la Ley de Participación**- aduciendo violaciones formales- atendiendo al modelo de control de constitucionalidad en México, ello no podría conocerlo un Tribunal Electoral.

Por lo que no resulta aplicable la jurisprudencia citada porque de los precedentes que dieron vida a la misma, se observa que, en cada uno de ellos, si bien se analizó la consulta previa a las comunidades indígenas; los actos impugnados se **crearon por acuerdos emitidos por Institutos Electorales Locales o Instituto Nacional Electoral**.

Misma línea se percibe sobre el juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-1865/2015**⁵⁰, que cita la parte actora en su demanda, puesto que si bien el caso no se refiere “*a una elección o designación de alguna persona para ejercer un*

⁴⁹ Pues ello únicamente incumbe al control concentrado de constitucionalidad que se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al denominado amparo contra leyes que es competencia de los Juzgados de Distrito a través del amparo indirecto (con las excepciones que la misma SCJN ha delineado).

⁵⁰ Si bien señala SCM-JDC-1865/2015, esta Sala Regional advierte que hay un error en la autoridad que conoció el juicio de la ciudadanía.

cargo”; sino a la solicitud que una comunidad purépecha realizó a un Ayuntamiento, con la finalidad de que se le otorgara la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio; **lo que a través de un oficio se le respondió de forma negativa.**

La competencia por parte de la Sala Superior se justificó en que **la negativa del Ayuntamiento**, podrían vulnerar **la participación política efectiva** vinculada a sus derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena. Es decir, en ese asunto, además de no solicitar la inconstitucionalidad de alguna norma (como en el presente caso), el análisis se realizó a partir de un acto de una autoridad materialmente electoral, en vinculación con su deber de reconocer la autodeterminación de una comunidad indígena (mientras que el que se conoce en esta instancia no se hace depender de un acto concreto de aplicación).

Asunto en el que, la Sala Superior le concedió la razón a la comunidad, para el efecto de, entre otros, **vincular al Instituto Electoral de Michoacán** para que **organizara una consulta previa e informada a la comunidad**, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le

corresponden, vinculando al Ayuntamiento a los resultados de la consulta.

Es decir, en este asunto, si bien **la consulta ordenada** no tiene relación con alguna elección, **el motivo de impugnación no lo fue la expedición de una norma general, en abstracto, emitida en un proceso formal y materialmente legislativo** (de creación normativa) **ni la ausencia de consulta previa**; sino de actos de distintas autoridades (Ayuntamiento) que, desde el enfoque de la Sala Superior, irradiaban en el derecho de participación política efectiva de la comunidad. Y, a partir de ahí, la Sala Superior estimó que era necesaria la realización de **una consulta previa, llevada a cabo por un Instituto Local**.

De ahí que el asunto tampoco resulte aplicable al que se resuelve.

Asimismo, esta Sala Regional estima oportuno recordar que si bien en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1063/2019**, se controversió el desechamiento de la demanda del Tribunal Local sobre **la omisión de realizar la consulta indígena con los pueblos y barrios originarios, en el procedimiento legislativo de la Ciudad de México** en materia de planeación del desarrollo a cargo de la Ciudad de México; se llegó a la determinación de que el procedimiento de consulta quedaba inmerso dentro del proceso legislativo previsto por el Constituyente local, sin contemplarse como uno de los mecanismos de democracia

participativa establecidos por la Ley Procesal, por lo que no podía conocerse **por el Tribunal Local**.

Así, para llegar a esa conclusión, este órgano jurisdiccional al interpretar la Constitución, así como la legislación de la Ciudad de México, determinó que, si bien **ciertos actos de autoridad** que impliquen la vulneración al derecho que tienen los pueblos y barrios originarios de ser consultados, en aspectos susceptibles de incidir en su organización interna o de desarrollo pueden ser revisados **por medio de juicios ciudadanos o federales u otros medios de impugnación en materia electoral local**.

No todos los procesos que impliquen una consulta a los pueblos y comunidades son aptos de ser analizados a través del contencioso electoral, pues para ello es necesario que revistan ciertas características, **tales como guardar similitud con alguna etapa propia de un proceso electoral**

Así, al delimitar los alcances de las consultas, para efectos del conocimiento de la vía electoral; la Sala Regional estimó que éste hacía referencia a temáticas vinculadas con **la democracia participativa** reguladas en la Ciudad de México; en la que la ciudadanía debe participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en

la comunidad, a través de los mecanismos de **democracia directa, representativa y participativa**⁵¹.

Entendiéndose como democracia participativa a la **iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato.**

Con base en ello, este órgano jurisdiccional concluyó que para que un procedimiento de consulta o participación ciudadana pueda ser revisado a través de la vía electoral local, debe revestir de ciertos requisitos, **tales como guardar similitud con alguna etapa propia de un proceso electoral**; que durante el proceso mismo de consulta existan violaciones graves que pongan en duda el desarrollo o el resultado final, lo que indiscutiblemente vulneraría el principio electoral de certeza en perjuicio de las comunidades indígenas o pueblos originarios, según sea el caso.

Detallando que, a pesar de que las consultas se relacionen con procesos democráticos, eso no implica que sean actuaciones revisables en la vía electoral, ya que para ello

⁵¹ En los cuales tienen un papel esencial, entre otras autoridades, tanto el Instituto Local como la Legislatura de la Ciudad de México; específicamente en la iniciativa ciudadana como mecanismo de democracia directa. Procedimiento de iniciativa ciudadana, en el que, eventualmente sí podría asumir competencia un Tribunal Electoral. Con base en la tesis XXXIII/2015 emitida por la Sala Superior de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA"**, que establece que, para la plena vigencia y ejercicio eficaz del derecho ciudadano de presentar iniciativas de ley, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, pues, de lo contrario, el mismo se tornaría ineficaz e inútil. **Así como el precedente SUP-JDC-62/2017, en el que la Sala Superior indicó que la posibilidad de iniciar leyes por parte de la ciudadanía atañe directamente al ejercicio de un derecho político, cuya finalidad consiste en lograr la participación ciudadana en la vida democrática del país, por lo que su debido ejercicio debe ser tutelado por Tribunales Electorales.**

es necesario que los procesos de consulta revistan ciertas características que los vinculen de manera directa con el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Así, a partir de dicho precedente, esta Sala Regional estima que, **en el caso en estudio, no se cumple con las características necesarias para que** el Tribunal Local conozca de la inconstitucionalidad de la Ley de Participación.

Ello porque si la parte actora **controvierte la inconstitucionalidad formal y material de la Ley de Participación**, por sí misma, esto es, **sin que exista un acto concreto de aplicación**; el análisis de control constitucional se planteó en abstracto y ello no puede ser conocido por un Tribunal Electoral.

Sin que se desconozca que la Ley de Participación, regula procedimientos democráticos que incumben a la materia electoral; sin embargo, para que un Tribunal Electoral pueda conocer de la posible inconstitucionalidad de éstos, **necesariamente se requiere de un acto concreto de aplicación.**

De ahí que no es verdad que, como lo afirma la parte actora, el Tribunal Local es competente para conocer acerca **del procedimiento de creación de leyes** porque éste se encuentra vinculado con procesos democráticos

que guardan relación con las etapas de los procesos electorales.

Ello porque si bien la Ley Procesal Local, en su artículo 28, indica que el sistema de medios de impugnación en la materia electoral de la Ciudad de México, tiene por objeto garantizar “la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, acuerdos o resoluciones de la Jefatura de Gobierno, del Congreso de la Ciudad, de las Alcaldías, del Instituto, o de cualquier otra autoridad local” que se encaminen **a salvaguardar los resultados vinculantes de los procesos electorales, electivos y democráticos.**

Y que el artículo 1 indique se entiende por proceso democrático todo aquél organizado por una autoridad de la Ciudad de México, que tengan como finalidad consultar a la ciudadanía o someter **a elección algún cargo o decisión, siempre y cuando, guarden similitud con alguna o algunas etapas de los procesos electorales constitucionales.**

Se insiste, de conformidad con el control de constitucionalidad de nuestro país, la revisión de regularidad constitucional que están en aptitud de realizar los Tribunales Electorales **es a partir del caso concreto**, es decir, del nacimiento de un acto de aplicación donde se perciba que la norma tildada de inconstitucional ha cobrado

vigencia para la parte actora. Lo que, como ya se explicó, en el asunto no ocurre.

Y, en adición, en virtud de que tales disposiciones jurídicas, deben ser leídas, en consonancia con el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1063/2019**, bajo la óptica de que los medios de impugnación competencia del Tribunal Local están dirigidos a procesos o decisiones donde **autoridades material o formalmente electorales** (como puede ser una Alcaldía o Congreso de la Ciudad), emitan actos que contravengan derechos político electorales, siempre y cuando, guarden relación con procesos electorales o democráticos, como los mecanismos de democracia directa, instrumentos de democracia participativa e incluso de control y gestión y evaluación de la función pública.

Más no contra la impugnación, en abstracto, de una Ley emitida por una autoridad formal y materialmente legislativa ni por violaciones formales a su procedimiento de creación, pues, atendiendo a su naturaleza, así como a la autoridad que la emite; no es viable que, **el proceso de formación de leyes, por sí misma (sin un acto concreto de aplicación de la Ley)**, pueda tomarse como un **acto electoral donde se dilucida un procedimiento democrático de toma de decisión en el que deba consultarse** a un pueblo originario.

Sino a un **procedimiento de creación de leyes competencia exclusiva de la Legislatura de la Ciudad de**

México que se rige por reglas procedimentales propias **y no por la legislación procesal o sustantiva electoral.**

Particularidades que denotan que el proceso de creación de la Ley de Participación, impugnado en abstracto, escapa tanto de los procedimientos electorales o democráticos a que hace referencia la Ley Procesal Local, así como del sistema de control constitucional estructurado por la propia Constitución y delineado por la SCJN.

Así, si bien a este órgano jurisdiccional no le es ajeno el derecho a la consulta a las comunidades indígenas, como ya se detalló, en el ámbito electoral, ese derecho, como parte **de un proceso material y formalmente legislativo** no puede ser conocido, en abstracto, por el Tribunal Local; dado que ello únicamente compete **a las autoridades que, en términos de la Constitución,** pueden ejercer un **control concentrado de constitucionalidad de normas generales.**

Pues, como ya se explicó, el **control concentrado y en abstracto de constitucionalidad de leyes (normas generales)** se acota a la SCJN a través de la acción de inconstitucionalidad.

Así, se enfatiza que, lo dicho por la parte actora en su demanda y de las constancias de autos es posible deducir que su pretensión gira en torno a la posible revisión del **proceso legislativo** que el Congreso ha llevado a cabo

para emitir la ley, lo que considera indebido, porque según su dicho, no han sido consultados los pueblos originarios.

En ese sentido, el procedimiento de consulta al que alude la parte actora en este momento queda inmerso dentro del proceso legislativo previsto por el Constituyente local pero no está contemplado como uno de los mecanismos de democracia participativa establecidos por la Ley Procesal local⁵².

⁵² Los instrumentos de democracia participativa previstos en la Constitución local no están contemplados para el caso: (i) mediante el referéndum pueden aprobarse o no las reformas constitucionales o a las leyes locales, sin embargo, solo puede ser solicitado por el cero punto cuatro por ciento de la lista nominal (0.4%) o dos terceras partes del Congreso local (artículo 25, apartado B); (ii) el plebiscito tiene por objeto aprobar o no decisiones del ejecutivo local por lo que no es útil para incidir en el proceso legislativo, adicionalmente, debe su realización debe ser solicitada por la Jefatura de Gobierno, dos terceras partes del órgano legislativo local, dos terceras partes de las alcaldías o el cero punto cuatro por ciento de la lista nominal de esta ciudad (artículo 25, apartado D); (iii) si bien la consulta ciudadana somete a consideración de la ciudadanía temas que tengan impacto trascendental, solo puede ser solicitada por el dos por ciento (2%) de las personas incluidas en la lista nominal local (artículo 25, apartado E); (iv) la consulta popular puede abordar los temas trascendentes para la población de la Ciudad de México pero solo puede realizarse el día de la jornada electoral y solicitarse por la Jefatura de Gobierno, dos terceras partes del Congreso local, la tercera parte de las alcaldías, el dos por ciento (2%) de la lista nominal, el diez por ciento (10%) de los comités ciudadanos o asambleas ciudadanas, o el diez por ciento (10%) de los pueblos y barrios originarios (artículo 25, apartado F). La Sala Regional considera que tales instrumentos de participación ciudadana podría implicar una restricción para el ejercicio del derecho a la consulta reconocido constitucional y convencionalmente cuyo desarrollo jurisprudencial no ha establecido como requisitos para su realización cumplir con una medida o proporción del universo de votantes (que incluyen a personas que no pertenecen a un pueblo originario) o de la voluntad de ciertas autoridades del Estado mexicano, que tampoco la limita a solo realizarse en proceso electoral, ni condiciona la vinculación de sus resultados únicamente si se logra determinada participación del listado nominal, adicionalmente, los mecanismos analizados no cumplen completamente con los principios en las que deben realizarse las consultas a las comunidades indígenas y pueblos originarios, es decir, que sean endógenas (el resultado de las consultas debe surgir de los propios pueblos originarios), pacíficas, informadas (para tomar la mejor decisión), democráticas (permitir la del mayor número de integrantes de la comunidad), equitativas, socialmente responsables con las necesidades de los pueblos originarios y autogestionadas.

Como podría ser un procedimiento de iniciativa ciudadana, en la que, la legislatura local omite cumplir con la Ley de Participación, en términos de la tesis de rubro ya citada: **“INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA”**.

Lo que en el caso no ocurre, pues no se aducen violaciones procesales de algún procedimiento de iniciativa ciudadana, sino del procedimiento formal y materialmente legislativo⁵³.

De ahí que no sería posible que el Tribunal local interpretara los artículos 122 y 123 de la Ley Procesal local para analizar su demanda y emitir un pronunciamiento de fondo, dado que su pretensión no es dable de ser conocida a través de la vía procesal electoral.

En suma, la **impugnación en abstracto de la omisión del poder legislativo de la ciudad de México de llevar a cabo la consulta previa**; no es viable que lo conozca el Tribunal local; pues ello sólo incumbe al control concentrado de constitucionalidad, que, en términos del artículo 105 de la Constitución sólo puede conocer la SCJN.

En consecuencia, se hace evidente que tal y como lo sostuvo el Tribunal Local, **la Ley de Participación se impugnó en abstracto**, aduciendo tanto violaciones formales como materiales; sin percibirse un acto concreto

⁵³ Ni tampoco se observa que el proceso legislativo tenga como origen el cumplimiento de alguna sentencia dictada por algún Tribunal Electoral.

de aplicación que es esencial para que la autoridad responsable ejerciera el control constitucional solicitado.

En vista de lo expuesto, esta Sala Regional estima que no asiste la razón a la parte actora cuando expresa que, contrario a lo sostenido por el Tribunal Local, **sí existe un acto concreto de aplicación**, señalando como argumento que existe prohibición constitucional, convencional y jurisprudencial de discriminar por origen étnico; lo que se manifiesta **con la omisión de reconocer las diferencias**; lo que se percibe (y se planteó en la instancia local) en la Ley de Participación pues no se tomaron en cuenta las formas de organización de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.

Lo anterior pues, como ya se ha explicado, la omisión que la parte actora indica sobre que la Ley de Participación no refiere de forma expresa el reconocimiento de los pueblos y barrios originarios a su propia organización; parte de **vicios formales y materiales de la Ley de Participación a través del proceso de creación normativa de la Legislatura Local**; y no del reflejo de algún acto de aplicación de la Ley de Participación, **en la que se hiciera patente la influencia y efectos sobre los derechos político electorales de la parte actora**.

Por lo que, será hasta que se genere un acto de aplicación (en sentido amplio) de la Ley de Participación, cuando el

Tribunal Local podrá realizar el análisis del caso concreto, de la inconstitucionalidad planteada por la parte actora.

Siendo importante acotar que, en materia electoral, la inconstitucionalidad de leyes electorales **se puede plantear por cada acto de aplicación y no sólo con el primero**; criterio que se recoge de la jurisprudencia 35/2013 de rubro: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”**.

De ahí que, esta Sala Regional estima **infundados** los agravios de la parte actora y, en consecuencia, sea procedente **confirmar** el acuerdo impugnado.

Esta Sala Regional estima adecuado puntualizar, además, que si bien, en el análisis del caso concreto, se delineó que, en términos de nuestro sistema de control de la constitucionalidad concentrado, **las y los particulares no tienen legitimación para controvertir ante la Suprema Corte las normas generales**⁵⁴ a partir de su expedición.

⁵⁴ Pues, en términos de dicho artículo, Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: “a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; e) Se deroga. f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el

Ello no significa que no exista un medio de control constitucional al alcance de las y los ciudadanos.

Lo anterior en razón de que, por un lado, como se ha señalado, se puede ejercer el control difuso en aplicación de casos concretos por los Tribunales electorales locales y este Tribunal Electoral y, por otro, respecto al juicio de amparo indirecto (o amparo contra leyes o normas generales) cuya competencia se atribuye a los Juzgados de Distrito; los y las quejas pueden aducir, como en la acción de inconstitucionalidad, tanto **violaciones formales** (como la ausencia de consulta previa a comunidades indígenas) y **materiales** de la norma general impugnada; con las diferencias (con una acción de inconstitucionalidad) de que, entre otras, las personas legitimadas para promover este

registro; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones...”

tipo de juicios es mucho más amplia⁵⁵ y de que, de concederse el amparo, los efectos no son generales (por regla general).

Por lo que, los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, **cuando se publique una legislación que estimen no cumple con el procedimiento formal y materialmente legislativo** y que les depara perjuicio, podrán acudir a la vía indirecta para controvertir la inconstitucionalidad de la norma general.

Sin que se deje de lado que, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 61/2011, de rubro: **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL”**,⁵⁶ la Suprema Corte ha determinado que el juicio de amparo es improcedente para combatir **normas de carácter electoral**.

Ello porque, la SCJN ha ido definiendo qué debe entenderse por materia electoral, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales e incluso para el juicio de

⁵⁵ **“PERSONAS INDÍGENAS. BASTA QUE SE AUTOADSCRIBAN COMO MIEMBROS DE UNA ETNIA DETERMINADA PARA QUE SE RECONOZCA SU INTERÉS LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA O LEGISLATIVA DE IMPACTO SIGNIFICATIVO SOBRE SU ENTORNO, POR LA FALTA DE CONSULTA PREVIA RESPECTO DE SU DISCUSIÓN Y ELABORACIÓN”. “LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO ESTÁ INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO”.**

⁵⁶ Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, abril de 2011, pág. 323.

amparo; estableciendo, **sobre este último juicio, en el amparo en revisión 1359/2015⁵⁷ determinó que:**

- Tratándose de *leyes o actos que se vinculen con derechos políticos o en materia electoral* es improcedente el juicio de amparo, y sólo **de manera excepcional podrán combatirse a través de éste, siempre y cuando se vinculen en sentido estricto con la posible violación a los derechos fundamentales**, pues precisamente ése es el ámbito de protección de este medio de control constitucional”.
- La procedencia del amparo en contra de alguna disposición contenida en una ley electoral y en su caso, de su acto de aplicación, está acotada, primordialmente, a que *incida en forma estricta sobre los derechos fundamentales* de los individuos y, por consiguiente, *no serán objeto de impugnación las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral*, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación

⁵⁷ Amparo en Revisión 1359/2015 donde se impugnó vía indirecta la omisión de emitir la Ley Reglamentaria del artículo 134 Constitucional, juicio que fue declarado improcedente por tratarse de materia electoral; determinación que la SCJN revocó porque el artículo 134 constitucional **no versa sobre temas propios de “la materia electoral, tales como la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral o normas relacionadas con el proceso electoral”**

en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral.

- **Excepcionalmente el amparo resulta procedente** en materia electoral “cuando junto con la violación de un derecho político se reclaman leyes o actos que entrañan *la violación de garantías individuales*”, señalando incluso que “como ejemplo de una violación a una garantía individual como consecuencia de la aplicación de una disposición contenida en una ley electoral y que resultara procedente el juicio de amparo, [...] el que en aquella se limitara la *libertad de expresión* de un gobernado o bien, de imprenta, en un momento determinado de la contienda electoral, ya que, en este caso, no se está ante el ejercicio de un derecho de carácter político-electoral, sino efectivamente ante una ley que limita el derecho a ejercer dichas libertades”; criterio que posteriormente fue recogido en la tesis aislada de rubro **“DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”**.⁵⁸

⁵⁸ Novena Época, Registro: 173575, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. II/2007, Página: 103.

- Dicho criterio no debe interpretarse en el sentido de que los derechos políticos no constituyen derechos fundamentales, sino simplemente que la Constitución contempla vías procesales distintas al juicio de amparo para la protección de los derechos fundamentales directamente relacionados con la participación política, como los derechos al voto activo y al voto pasivo⁵⁹.

De modo que, a partir de que el juicio de amparo indirecto es una vía para impugnar la constitucionalidad de leyes, en las que se pueden aducir violaciones formales y materiales y de que, la SCJN ha ido matizando y definiendo qué debe entenderse por materia electoral, para efectos de la procedencia de este tipo de juicios; es que, esta Sala Regional estima oportuno acotar esta situación con el objetivo de que la parte actora, conozca las herramientas jurídicas que, nuestro sistema en materia de control constitucional concentrada otorga a la ciudadanía.

Conclusiones a manera de resumen

Con la finalidad de recapitular por qué esta Sala Regional concluyó **confirmar el acuerdo emitido por el Tribunal Local**, se explica lo siguiente:

- La parte actora impugnó ante el Tribunal Local la inconstitucionalidad de la Ley de Participación, sosteniendo destacadamente, violaciones formales

⁵⁹ Amparo en Revisión 1359/2015.

del procedimiento de creación de la Legislatura Local por ausencia de consulta previa de pueblos y barrios originarios y porque derivado de ello los artículos de la Ley no hicieron referencia a su reconocimiento como pueblos y barrios originarios, lo que vulnera sus **derechos a la no discriminación, igualdad y autodeterminación**; contemplados a nivel constitucional y convencional.

- El problema planteado ante el Tribunal Local no puede ser conocido por dicho órgano jurisdiccional porque su análisis implica un **control abstracto** de constitucionalidad que solamente le corresponde a la SCJN.
- **El control concentrado** de constitucionalidad de leyes creadas por las legislaturas, en las que se hagan valer violaciones en su proceso de creación (como la omisión de consultar a pueblos y comunidades indígenas) y por su contenido; puede ser ejercido por medio de una **acción de inconstitucionalidad**, la que procede sin existir un acto de aplicación (porque es irrelevante si es autoaplicativa o heteroaplicativa la Ley impugnada), pues su análisis es en abstracto y con efectos generales.
- Y también el amparo indirecto (conocido también como amparo contra leyes) ante un Juzgado de Distrito, en el que a ese órgano jurisdiccional le corresponderá determinar si, de acuerdo a los criterios

de la SCJN sobre el concepto de materia electoral⁶⁰ para la procedencia del amparo indirecto y de si la Ley impugnada es autoaplicativa o heteroaplicativa, es viable o no el juicio.

- Para el control concreto de constitucionalidad de leyes en la jurisdicción electoral, es requisito esencial, que el planteamiento se realice a partir **de un acto concreto de aplicación**; concepto que de conformidad con la Sala Superior⁶¹, implica que, para efecto de la **no aplicación de leyes en materia electoral** se debe atender al concepto de individualización condicionada o heteroaplicabilidad que para su configuración es necesario **un acto de aplicación para que la ley adquiera individualización**.
- Actos de aplicación que no sólo se actualizan por la emisión de un acto a través de una autoridad formal o materialmente electoral, sino por la generación del mismo a través de la voluntad de los propios

⁶⁰ **“REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL.** *El párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social -en contraposición al uso personal de la publicidad oficial- y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir. En este sentido, la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los "procesos electorales", sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento. Por tanto, el contenido de dicha porción no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito".* Criterio sostenido por la Primera Sala de la SCJN, visible en el Libro cincuenta y dos, Marzo del dos mil dieciocho, Tomo I, página mil ciento dos de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

⁶¹ Contradicción de criterios SUP-CDC-1/2009.

particulares; que permitan establecer fáctica y particularmente la aplicación de la ley.

- En el asunto, a la fecha, no se ha generado un acto de aplicación de la Ley de Participación que pudiera dar cabida al análisis de las normas tildadas de inconstitucionales para una posible **inaplicación al caso concreto**.
- De ahí que en este momento no se considere viable el conocimiento de la demanda de la parte actora por la vía electoral; en el entendido de que, si la parte actora lo estima conveniente, puede acudir al órgano jurisdiccional que considere competente para amparar los derechos que estima vulnerados y cuando se genere un acto de aplicación en los términos explicados, podrá acudir a la jurisdicción electoral.

En mérito de lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el domicilio señalado en su demanda; **por correo electrónico**, a la autoridad responsable; y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

POR MINISTERIO DE LEY

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**LAURA TETETLA
ROMÁN**

SCM-JDC-1087/2019

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ