

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA**

**EXPEDIENTE:** JDC-070/2023 Y JDC-074/2023.

**ACTORES:** SILVESTRE LOZANO  
BORJA Y EUSEBIO TORIBIO ÁNGEL.

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**  
CONGRESO DEL ESTADO DE  
CHIHUAHUA E INSTITUTO ESTATAL  
ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** GABRIEL  
HUMBERTO SEPÚLVEDA RAMÍREZ.

**SECRETARIADO:** GUILLERMO  
SIERRA FUENTES Y JOSÉ  
EDGARDO MOTTA LARA.

Chihuahua, Chihuahua a veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.<sup>1</sup>

**Sentencia** por la que se determina: **(a)** la **existencia** de omisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua, para garantizar los derechos de votar y ser votados a cargos de elección popular, y el derecho al reconocimiento de su autodeterminación y autogobierno que se rigen por los sistemas normativos internos de la comunidad indígena actora; **(b)** la **existencia** de omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral, para garantizar el derecho al reconocimiento de su autodeterminación y autogobierno que se rigen por los sistemas normativos internos de la comunidad indígena Chinanteca **(c)** la **inexistencia** de omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral para garantizar los derechos de votar y ser votados a cargos de elección popular de la comunidad actora; y **(d)** **remitir el escrito** de demanda al Instituto Estatal Electoral, con el fin de que se le dé el tratamiento de solicitud de reconocimiento de autogobierno de la comunidad indígena Chinanteca, para los efectos precisados en el apartado 8.2.

---

<sup>1</sup> Las fechas del presente fallo corresponden al año dos mil veintitrés, salvo mención expresa en contrario.

## GLOSARIO

<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución local</b>	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<b>Convenio 169 de la OIT</b>	Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
<b>Ley Electoral</b>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
<b>Tribunal</b>	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
<b>Congreso Local</b>	Congreso del Estado de Chihuahua
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Instituto</b>	Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua

## 1. ANTECEDENTES

**1.1 Sentencia del juicio de ciudadanía JDC-02/2020.** El cuatro de mayo de dos mil veinte, este Tribunal Electoral emitió sentencia en el juicio ciudadano identificado con la clave JDC-02/2020, por la que declaró que el Congreso del Estado de Chihuahua incurrió en omisión legislativa, ante la inexistencia de normatividad que hiciera efectivos los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de votar y ser votados a los cargos públicos en las elecciones de miembros de los ayuntamientos y diputados al Congreso del Estado.

**1.2 Acción de inconstitucionalidad 201/2020.** El diez de noviembre de dos mil veinte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020, en la que vinculó al Congreso del

Estado a llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

**1.3 Sentencia del juicio de ciudadanía JDC-022/2023.** El veintiséis de junio, este Tribunal Electoral resolvió el juicio citado, en el que declaró inexistentes las omisiones legislativa y reglamentaria atribuidas al Congreso del Estado y al Instituto para que, en caso de que el Congreso Local no expidiera la legislación atinente, y previo al inicio del próximo proceso electoral local, el Instituto emitiera los lineamientos y/o acuerdos generales que previeran acciones afirmativas en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para la postulación de candidaturas independientes en el Estado.

**1.4 Juicio de la ciudadanía SG-JDC-55/2023.** El veintisiete de julio, la Sala Regional Guadalajara dictó sentencia en el expediente **SG-JDC-55/2023**, en la que determinó confirmar la resolución de este órgano jurisdiccional, al advertirse la falta de legislación que garantizara los derechos político-electorales de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que pretendieran acceder a cargos de elección popular a través de candidaturas independientes.

**1.5 Juicio de la ciudadanía JDC-031/2023.** El tres de agosto, este Tribunal dictó sentencia en relación a un juicio promovido por una persona que se auto adscribió como integrante del pueblo originario Rarámuri de la comunidad indígena de Ciénega de Norogachi, por la que ordenó al Instituto que emitiera, previo al inicio del proceso electoral local, los lineamientos y/o acuerdos generales que previeran las medidas compensatorias y acciones afirmativas generales, en materia de derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para garantizar sustantivamente la postulación de candidaturas y acceso a los cargos públicos.

**1.6 Acuerdo del Consejo Estatal de clave IEE/CE95/2023.** El once de agosto, el Consejo Estatal del Instituto aprobó el acuerdo por el que ordenó realizar una consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones

afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua y su Protocolo.

**1.7 Solicitud de prórroga para el cumplimiento de sentencias.** El catorce de agosto, la Consejera Presidenta del Instituto presentó una solicitud de prórroga respecto del plazo establecido por este Tribunal para el cumplimiento de las sentencias JDC-006/2023, JDC-021/2023, JDC-022/2023 y JDC031/2023.

**1.8 Procedencia de la prórroga.** El treinta y uno de agosto, este Tribunal declaró procedentes las solicitudes de prórroga presentadas por el Instituto para dar cumplimiento a lo ordenado en las resoluciones referidas, en el sentido de que los lineamientos y/o acuerdos generales en los cuales se establecieran medidas afirmativas en favor de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad fueran emitidas a más tardar el quince de noviembre.

**1.9 Juicio de la ciudadanía JDC-052/2023 y acumulados.** El cinco de septiembre, diversas personas identificadas como indígenas presentaron juicios de la ciudadanía por omisiones atribuidas al Congreso y al Instituto para garantizar su derecho político electoral de ser votados dentro del Distrito Electoral Local 13, en la modalidad de acceso a la postulación para ocupar un cargo de elección popular, el que, este Tribunal resolvió, entre otras cuestiones, que dicha petición debía realizarse una vez que culminaran las consultas respectivas a las comunidades que el Instituto estaba llevando a cabo.

**1.10 Acuerdo del Consejo Estatal de clave IEE-CE158/2023.** El trece de noviembre, el Instituto emitió acuerdo sobre los criterios para el cumplimiento del principio de paridad de género en el registro de las candidaturas para distintos cargos de elección popular en el proceso electoral local, así como acciones afirmativas para la postulación y acceso a los cargos de elección popular a las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y discriminación minoritarios.

**1.11 Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-344/2023 y acumulado.** El once de octubre, la Sala Superior dictó sentencia por la que, declaró que persiste la omisión legislativa y el incumplimiento a la sentencia dictada por este Tribunal el cuatro de mayo de dos mil veinte, al resolver el expediente JDC-02/2020.

Por otra parte, dicha sala modificó la sentencia interlocutoria dictada al resolver los cuadernillos incidentales de número C.I.-03/2021 y acumulados, en los que se declaró parcialmente fundado el incidente de ejecución de la sentencia antes señalada, relacionada con la omisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua, respecto del derecho político-electoral de ser votado y el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.

**1.12 Promoción del presente juicio de la ciudadanía.** El veinticuatro de octubre, los actores en el presente juicio ciudadano, en su carácter de integrantes de la comunidad indígena Chinanteca, presentaron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, contra la omisión normativa y reglamentaria del Congreso del Estado y del Instituto Estatal Electoral, en materia del reconocimiento de su autogobierno, así como para garantizar su derecho a votar y ser votados.

**1.13 Registro y turno del juicio.** Por acuerdo del tres de octubre, la Magistrada Presidenta de este Tribunal, ordenó formar los expedientes con las claves siguientes JDC-70/2023 y JDC-74/2023 los cuales fueron turnados a la ponencia de la Magistratura en funciones a cargo del Licenciado Gabriel Humberto Sepúlveda Ramírez.

**1.14 Admisión y acumulación del juicio.** Mediante proveído del dieciocho de diciembre, el magistrado instructor tuvo por admitido el presente juicio, declaró abierta su instrucción y acumuló el medio de impugnación identificado con la clave **JDC-074/2023** al diverso **JDC-070/2023**, que fue el primero que se registró.

**1.15 Cierre de instrucción y circulación del proyecto.** Por auto del veintidós de diciembre, se declaró cerrada la instrucción, y se solicitó circular el proyecto de sentencia correspondiente para su posterior aprobación por parte del Pleno de este Tribunal.

## **2. COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para conocer el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, en el que se alega la violación por omisión a los derechos políticos de las comunidades indígenas de votar y ser votados a los cargos de elección popular, y de reconocimiento de su autodeterminación y autogobierno, que se rigen por sus sistemas normativos internos.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, y 116 fracción IV, Inciso C) de la Constitución Federal; 41 fracción VI, 36, párrafo tercero y cuarto, 37, de la Constitución Local; así como el 293, 295, numeral 1, inciso a); 302, 302 numeral 1, inciso c); 316, numeral 1; 365, numeral 1, inciso a) y 370 de la Ley Electoral.

## **3. PROCEDENCIA**

Los juicios ciudadanos cumplen con los requisitos generales de procedencia, previstos en los artículos 308, 316, numeral 1), 317, numeral 1), inciso d), 365 y 366, de la Ley, como se explica a continuación.

**3.1 Forma.** El requisito en estudio se cumple pues los medios de impugnación se presentaron por escrito, haciéndose constar los nombres y firmas autógrafas de los actores, domicilio procesal, además de que se hacen valer agravios y se expone la causa de pedir, de conformidad con la Ley Electoral.

**3.2 Oportunidad.** De conformidad con el artículo 307 incisos 1) y 3) de la Ley Electoral, los juicios se encuentran presentados en tiempo, pues en el

caso se alegan omisiones de las autoridades responsables, lo que al ser un acto que por su naturaleza es continuo o de tracto sucesivo.

Sirven de sustento, las jurisprudencias de la Sala Superior, 6/2007 y 15/2011, de rubros: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”,** y **“PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO”.**

**3.3 Legitimación e interés legítimo.** El juicio es promovido por dos personas que se auto adscribe como integrante de una comunidad indígena Chinanteca, aduciendo violaciones a sus derechos político-electorales de votar y ser votados a cargos de elección popular, y el derecho al reconocimiento de su autodeterminación y autogobierno, que se rigen por sus sistemas normativos internos, por lo que cuentan con legitimación e interés legítimo para intentar el presente juicio, atento a lo establecido en el artículo 316, inciso 1), de la Ley Electoral.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las tesis jurisprudenciales sustentadas por la Sala Superior, de rubros: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE;**<sup>2</sup> y **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.**<sup>3</sup>

**3.4 Definitividad.** Este requisito de procedibilidad se satisface, en atención a que en la Ley Electoral no prevé la existencia de algún medio de impugnación que se tenga que agotar previamente a acudir a la presente instancia, contra las omisiones alegadas por las partes actoras.

---

<sup>2</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 217-218.

<sup>3</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 220-221.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia del presente juicio de la ciudadanía, a continuación, se fija la *litis* a dirimir y con posterioridad se analizará el fondo de la controversia planteada.

#### 4. CUESTIÓN PREVIA

Como ya se describió en el apartado de antecedentes de la presente sentencia, este Tribunal dictado diversos pronunciamientos relacionados con omisiones normativas del Congreso del Estado de emitir legislación a favor de los grupos indígenas para votar y ser votados en diversos cargos de elección popular.

En ese sentido, en principio podría parecer que, en lo solicitado por los promoventes en el presente asunto, se actualizaría la figura procesal de la eficacia refleja de la cosa juzgada y, por ende, lo procedente conforme a derecho sería decretar la improcedencia del medio de impugnación.

Lo anterior, debido a que la cosa juzgada se trata de una institución que dota a las partes de seguridad y certeza jurídica, en la medida que lo resuelto constituye una verdad jurídica, que —de modo ordinario— adquiere la característica de inmutabilidad.

Esta figura encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos.

Su finalidad es otorgar certeza a través de lo resuelto en una **sentencia ejecutoriada** para impedir que se prolonguen las controversias si se mantienen abiertas las posibilidades de impugnar de forma indefinida las resoluciones emitidas por la autoridad jurisdiccional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase jurisprudencia 12/2003, consultable en las páginas 9 a 11 de la revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Justicia Electoral", suplemento 7, año 2004, cuyo rubro señala COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.

Los elementos admitidos por la doctrina y la jurisprudencia para determinar la eficacia refleja de la cosa juzgada son, es que existe identidad en:

- a. Los sujetos que intervienen en el proceso;
- b. La cosa u objeto sobre la que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y
- c. La causa invocada para sustentar dichas pretensiones.

De esta manera, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos de dos maneras distintas.

La primera, conocida como de “**eficacia directa**”, opera cuando los elementos sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate.

La segunda, es la “**eficacia refleja**”, con la cual se robustece la seguridad jurídica y evita que criterios diferentes o incluso contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

Para contemplar la existencia de la segunda modalidad de la cosa juzgada refleja, es necesario que se actualicen los siguientes elementos:

- a. La existencia de una resolución judicial firme;
- b. La existencia de otro proceso en trámite;
- c. Que los objetos de los dos pleitos estén vinculados o exista cierta relación entre ambos;
- d. Que las partes del segundo proceso hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
- e. Que en ambos procesos se presente un mismo hecho o situación que constituya un elemento trascendente para sustentar el sentido de la decisión del litigio;
- f. Que en la sentencia ejecutoria se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese presupuesto lógico; y

- g.** Que para la solución del segundo juicio resulte necesario pronunciarse sobre el presupuesto común que surja de ambas controversias, es decir, respecto del mismo punto litigioso cuestionado en ambos juicios, pues ello constituiría el sustento del fallo presentado nuevamente.

Ahora bien, se estima que en el caso no se actualiza la figura de la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, pues del análisis de los elementos antes descritos se destaca como uno de ellos que para que esta opere es necesario que exista **un proceso resuelto y este haya alcanzado su ejecutoriedad**.

Esto es que, el acto haya quedado firme y sea inmutable es decir que, con independencia de que la parte actora alcance o no su pretensión de aquello de lo que se quejaba, el acto impugnado haya agotado sus efectos y alcanzado su firmeza, cuestión que en el caso no se actualiza al seguir subsistentes las omisiones atribuidas al Congreso en los juicios de la ciudadanía **JDC-02/2020** y **JDC-022/2023**, resueltos por este Tribunal Electoral.

De ahí que, con base en los asuntos resueltos por el Tribunal Electoral relacionados con la falta de legislación por parte del Congreso del Estado, relativos a la participación de los grupos indígenas dentro de la vida política del Estado en la vía de partidos políticos e independiente, al momento no sido cumplidas ya que, al día de hoy, las ejecutorias se encuentran en vías de cumplimiento.

Esto es que, no se ha alcanzado que en la Constitución local o Leyes secundarias se haya insertado alguna previsión normativa o texto a favor de estos grupos indígenas para la postulación de cargos de elección popular por el sistema de partidos políticos o la vía independiente en el Estado de Chihuahua.

Similar criterio, se determinó por la Sala Regional Guadalajara, en el expediente **SG-JDC-55/2023**, en el que señaló que en la resolución impugnada de este tribunal (juicio local JDC-02/2020), se declaró la

existencia de un estado de inconstitucionalidad por la falta de normativa electoral aplicable y por la cual se puedan hacer efectivos los derechos político-electorales de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas para ser votados a diversos cargos, pero que nunca se precisó en qué parte de dicha determinación se incluía la figura de candidaturas independientes indígenas.

Por lo expuesto, se estima que, con el fin de potenciar el acceso a la justicia de la parte actora es necesario realizar el estudio de fondo de los planteamientos realizados por los promoventes.

## **5. ACTOS IMPUGNADOS Y FIJACIÓN DE LA LITIS**

La Sala Superior ha establecido que, el escrito que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, que tiene que ser analizado en su integridad a fin de que el juzgador pueda determinar con mayor exactitud cuál es la verdadera intención de los actores contenida en el escrito inicial de demanda, para lo cual debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo.<sup>5</sup>

Asimismo, ha sostenido que, los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse indistintamente en el apartado expositivo, en los derechos, en el de los puntos petitorios o en el de los fundamentos de derecho que se estimen violados.<sup>6</sup>

En ese orden de ideas, en el caso de medios de impugnación promovidos por comunidades indígenas, los tribunales deben suplir la deficiencia de los motivos de queja, así como su ausencia total y precisar el acto que

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 4/99, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.** Visible en el siguiente enlace:  
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=4/99&tpoBusqueda=S&sWord=4/99>

<sup>6</sup> Jurisprudencia 2/98, de rubro: **AGRAVIO, PUEDE ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**

realmente causa afectación, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de los pueblos o comunidades indígenas y sus integrantes.<sup>7</sup>

De la misma manera se debe tomar en consideración que, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, exigen que, en los casos relacionados con el derecho electoral indígena, se realice el estudio con una perspectiva intercultural; mismo razonamiento que se encuentra inscrito en la es aplicable en términos de la jurisprudencia de Sala Superior, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.”**<sup>8</sup>

Asimismo, se tomarán en cuenta principios de carácter general que de acuerdo con los instrumentos internacionales deben ser observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, tales como: la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia considerando las especificidades culturales.

Lo anterior, conforme a lo establecido tanto en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas expedido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia, número 13/2008, emitida por la Sala Superior, de rubro siguiente: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**. Así como Jurisprudencia 27/2016, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.**

<sup>8</sup> Jurisprudencia 19/2018, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Con base en lo anterior, del escrito de juicio se observa la intención del provente, de impugnar cuatro distintos actos:

- a) **Omisión Legislativa del Congreso del Estado**, para garantizar el derecho de votar y ser votado a los cargos de elección popular de las comunidades indígenas, dentro del sistema de partidos políticos.
- b) **Omisión Legislativa del Congreso del Estado**, para garantizar el derecho sobre el reconocimiento del autogobierno de las comunidades indígenas, dentro sus sistemas normativos internos.
- c) **Omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral**, para garantizar el derecho de votar y ser votado a los cargos de elección popular de las comunidades indígenas, dentro del sistema de partidos políticos.
- d) **Omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral**, para garantizar el derecho sobre el reconocimiento del autogobierno de las comunidades indígenas, dentro sus sistemas normativos internos.

## **6. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA**

### **¿Cuál es la pretensión de la parte actora?**

Los actores alegan que, la autonomía que tienen los pueblos y comunidades indígenas se ve limitada por una verdadera participación dentro del Estado, es decir, se encuentran inmersos en un sistema de partidos que no es acorde con la cosmovisión de su cultura.

De ahí que, los promoventes pretendan que este Tribunal declare la existencia de la omisión legislativa y reglamentaria, tanto del Congreso Estado como del Instituto, que en su óptica limita sus derechos de participación política a relativas a garantizar sus derechos de votar y ser votados a cargos de elección popular, y el derecho al reconocimiento de

su autodeterminación y autogobierno, que se rigen por sus sistemas normativos internos.

## **6.1 Agravios y método de estudio**

De los escritos de demandas, se observa que, los actores expresan como agravios la ausencia de legislación y reglamentación por parte del Congreso del Estado y del Instituto para garantizar:

- a. El acceso a cargos de elección popular por el sistema de partidos políticos, invisibilizando el derecho a participar a través de los sistemas normativos internos con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas;
- b. La participación en la vida política del Estado a través de sus propias formas de organización interna, de cada una de las comunidades que se rigen por sus sistemas normativos internos; y
- c. La migración del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno dentro de su comunidad.

En este sentido, por cuestión de método, este Tribunal realizará el estudio de los motivos de queja **en forma conjunta**, respecto de los agravios apuntados en los incisos a) y b) ya que se encuentran relacionados, y **en forma separada** el agravio precisado en el inciso c).

## **7. ESTUDIO DE FONDO**

### **7.1 Marco normativo**

#### **7.1.1 De las comunidades indígenas**

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En el apartado A de dicho artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización, **aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos**, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, **respetando los derechos humanos y sus garantías**, y de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres; así como su derecho a elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Por su parte, los artículos 8º y 9º de la Constitución local, señalan que, los pueblos indígenas, a través de sus comunidades, tienen derecho a ejercer su autonomía, entendida como la libre determinación para establecer sus formas de organización y la autonomía indígena no podrá ser restringida, asimismo, contiene sus derechos de autodeterminación y desarrollan lo que se considera comunidad indígena y sus sistemas normativos internos como sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

A su vez, dentro de los instrumentos internacionales que vinculan al Estado Mexicano en relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, encontramos los siguientes:

**El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** señala que, todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación para su desarrollo económico, social y cultural, además, que no se admitirá restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales. Reconoce los derechos político-electorales de votar y ser votados en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Por su parte, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** reconoce que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación, y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

**El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo** establece en su artículo 8º, párrafo segundo, que los pueblos indígenas deberán tener **el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales** definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

**La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** refiere en el artículo 34 que, los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y **cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, los mismos deberán privilegiar los estándares de las normas internacionales de derechos humanos.**

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Yatama vs Nicaragua,<sup>9</sup> sostuvo que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las instituciones y órganos estatales, y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así **como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.**

Luego, tanto en la normatividad nacional como en la internacional, se encuentra reconocido el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, dentro del cual se reconoce la posibilidad de organizar su forma de gobierno, sus formas internas de convivencia y su propia regulación y solución de sus conflictos internos; pero a su vez, dicha autonomía no se

---

<sup>9</sup> Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, párrafo 225.

deja a su libre arbitrio, sino que dentro de su propio sistema normativo deben respetar y garantizar los derechos humanos.

### **7.1.2 Sistema de partidos políticos**

En las democracias modernas los ciudadanos eligen a sus representantes a través del voto, pero siguiendo un conjunto de reglas.

Estas reglas pueden definirse, en un sentido amplio, como el derecho electoral de un país determinado, ya que una parte importante del derecho electoral son los sistemas electorales, es decir, las reglas específicas según las cuales se convierten los votos en escaños dentro de un parlamento o congreso. Incluso determinan quién resulta electo para ocupar el poder ejecutivo en un Estado.

Los sistemas electorales son tan importantes que con una misma votación la integración de un parlamento puede variar drásticamente, por lo tanto, los sistemas electorales juegan un papel definitorio en la distribución de poder dentro de un régimen democrático.

Por su parte, los sistemas de partidos definen las condiciones de competencia electoral por el poder político en un Estado determinado.

El sistema de partidos consiste del número, tamaño y tipo de partidos que compiten por obtener la preferencia de los ciudadanos y eventualmente el poder político, ya sea en el poder legislativo, en el ejecutivo o en ambos. También se refiere a las relaciones que los partidos tienen entre sí y con la sociedad.

Para el caso mexicano, resulta fundamental conocer el tipo de sistema electoral y de sistema de partidos que funciona en la actualidad, de manera que puedan entenderse como reglas, principios y procedimientos que derivan de la normatividad electoral, pero que en buena medida dependen de las decisiones que toman los ciudadanos en las elecciones.

Es así que, en nuestro país el sistema de partidos se encuentra establecido en el artículo 41, párrafo tercero, fracción I, de la Constitución Federal, del que se deducen los elementos siguientes:

- a. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres; auténticas y periódicas;
- b. Los partidos políticos son entidades de interés público; y
- c. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

### **7.1.3 Sistema normativo interno o tradicional de los pueblos y comunidades indígenas**

Los sistemas normativos indígenas son definidos como, el “conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos<sup>10</sup>”.

Hablar de los sistemas normativos indígenas implica, necesariamente, remitirnos al contexto amplio de los derechos humanos reconocidos de manera específica a cada una de las comunidades que la conforman.

Tal estatus está plasmado tanto en las normativas internacionales como nacionales, entre ellas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en la Constitución Federal, prevé expresamente estos temas, en su artículo 2 el cual reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a elegir autónomamente a sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente

---

<sup>10</sup> El reconocimiento legal y vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México, pagina 38, Publicado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/sistnorm.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/sistnorm.pdf)

a los varones, hombre y mujeres por mandato constitucional disfrutarán y ejercerá su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como el poder acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección para los que se hayan sido designados.

Estos sistemas implican una constelación de normas indígenas codificadas consuetudinariamente en torno a un sistema, trascendiendo, con ello, el estrecho valor de lo jurídico, o de lo que se viene adjetivando como jurídico.

Lo normativo hace alusión a un contenido de su cosmovisión, social, cultural y simbólico que desborda el mero ámbito de lo jurídico, en este sentido lo normativo alude a esa categoría difusa, pero rica semánticamente, que viene siendo utilizada por los pueblos indígenas y que se traduce como buen vivir y vida digna.

En este sentido, los sistemas normativos indígenas mantienen una suerte de interdependencia con otros derechos colectivos indígenas, constituyen un nudo cosmovisional de derechos. La formulación de los sistemas normativos indígenas como derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas es, por tanto, condición de posibilidad para la producción, reproducción y desarrollo de otros derechos indígenas, individuales y colectivos; así como su no consideración implica la vulneración de otros derechos estructuralmente vinculados a los sistemas normativos indígenas, entre ellos, los derechos políticos electorales entre otros, de ahí la importancia de legislar a favor de dicho grupos vulnerables.

En conclusión, la Sala Superior ha establecido que, el autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros. Tal derecho envuelve cuatro contenidos fundamentales:

- a.** El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;

- b.** El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- c.** La participación plena en la vida política del Estado, y
- d.** La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

#### **7.1.4 Omisiones legislativas**

En virtud de que la parte actora reclama al Congreso del Estado de Chihuahua, la omisión de legislar en materia de los derechos de votar y ser votados a los cargos de elección popular en el sistema de partidos políticos, así como para el reconocimiento de su autogobierno en el sistema normativo interno o de usos u costumbres, es necesario explicar cuándo se actualiza un acto de omisión normativa o legislativa.

La SCJN al resolver la controversia constitucional 14/2005, sentó criterios en torno a las omisiones legislativas:<sup>11</sup>

**1.** Entre otros, estableció las características principales del sistema funcional de división de poderes, en donde la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que, el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos

---

<sup>11</sup> La Sala Superior, ha sustentado sus argumentos respecto a la omisión legislativa, con base en estos criterios.

legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones.

Bajo este orden de ideas, el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias<sup>12 13</sup>.

**2.** Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones:<sup>14</sup>

**a. Omisión absoluta:** cuando no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo;

**b. Omisión relativa:** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Además, a partir de la combinación de ambos tipos de facultades –de ejercicio obligatorio y ejercicio potestativo– y de omisiones –absolutas y relativas–, **en el caso particular de las omisiones legislativas**, puede presentarse lo siguiente: pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

**a. Omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio:** cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato expreso de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

**b. Omisión relativas en competencia de ejercicio obligatorio:** cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato expresa para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

---

<sup>12</sup> SUP-JDC-109/2020.

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**”

<sup>14</sup> Jurisprudencia 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”

**c. Omisión absolutas en competencias de ejercicio potestativo:** en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y

**d. Omisión relativas en competencia de ejercicio potestativo:** en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Conforme a lo anterior, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia de la Ley Fundamental.<sup>15</sup>

En este contexto, la Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones.<sup>16</sup>

Así también la Sala Superior en diversos asuntos<sup>17</sup> consideró que la omisión legislativa de carácter absoluto y concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

En el mismo sentido, ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

<sup>16</sup> Tesis XXIX/2013, de rubro: **“OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”.**

<sup>17</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

<sup>18</sup> Expedientes SUP-JDC-1282/2019 y SUP-JDC-951/2022.

En otras palabras, se ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la Constitución, sino que también derivado de los tratados internacionales, en términos de los artículos 1º y 133, de la Constitución Federal.

También, en diversos asuntos<sup>19</sup> consideró que, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema, sosteniendo que, se puede actualizar una omisión legislativa cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales<sup>20</sup>.

## **7.2 Estudio de los agravios**

Una vez expuesto el marco normativo aplicable al caso concreto, se procede a realizar el estudio de los motivos de disenso planteados.

### **7.2.1 Omisión atribuida al Congreso del Estado relativa a legislar respecto al sistema de partidos políticos**

Se estima **fundado** el agravio, por las razones siguientes.

Este Tribunal considera que, existe el deber expreso del Congreso del Estado para emitir disposiciones que regulen y hagan efectivo el derecho de votar y ser votados a los cargos públicos a las y los integrantes de las comunidades indígenas.

Al rendir su informe circunstanciado, El Congreso del Estado señaló que sobre el tema existen iniciativas en estudio por parte de la Comisión Especial de la Reforma Integral a la Constitución Política de Estado de

---

<sup>19</sup> Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

<sup>20</sup> SUP-JDC-1282/2019.

Chihuahua; también señaló que se desahogaron como parte del parlamento abierto del Poder Legislativo, once foros de consulta en diferentes regiones del Estado, para obtener opiniones y propuestas de la ciudadanía en general, donde se escuchó a diferentes pueblos y comunidades para recibir propuestas y de ser el caso, incorporarlas al texto constitucional.

Lo anterior, con base en los criterios que establece la Constitución Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto ya que para estar en aptitud de reformar el marco normativo que tenga relación o impacte a los pueblos y comunidades indígenas, se debe de consultar a los mismos; en ese sentido, y al existir iniciativas y propuestas que guardan relación con dichos grupos, se realizó a través de la comisión de pueblos y comunidades indígenas el proceso de participación, consulta y consentimiento previo libre e informado, respecto a la medida legislativa de dos mil veintidós, con el objetivo de obtener las opiniones, propuestas y planteamientos de los pueblos y comunidades que radican en el Estado.

De igual forma, señaló el Congreso local que el objetivo de las consultas son obtener las opiniones, propuestas, y planteamientos de los pueblos y comunidades que radican en el Estado, con relación a los contenidos de las normas aplicables sobre los temas materia del proceso, para dar cumplimiento a los derechos de participación, consulta y consentimiento, libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, garantizando que el proceso revista los estándares de protección en materia de derechos humanos contemplados en la legislación internacional, nacional y estatal, proporcionando información clara, completa, suficiente y en su dialecto en relación a las medidas legislativas objeto y obtener los criterios para definir, en su caso, los lineamientos para la participación política de los pueblos y comunidades consultadas.

Finalmente, el congreso manifiesta ser consiente en adoptar medidas trasformativas, permanentes y temporales para eliminar las desventajas de esos grupos en situación de vulnerabilidad, que reviertan el entorno social, cultural e institucional que permite o provoca la discriminación, como acciones que aceleren la igualdad de facto y promuevan la inclusión

de sectores históricamente excluidos al ámbito público, es así que está trabajando en una legislación que adopte medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural así como la no discriminación de las personas que conformen algún grupo que históricamente ha sido vulnerado.

Por lo que, la omisión legislativa que se reclama relacionada con garantizar los derechos político-electorales de votar y ser votada o votado, va acorde con lo que la Constitución Federal, los Tratados Internacionales y ordenamientos internacionales, reconocen y garantizan respecto al principio de igualdad, y por ende, el derecho de participar libremente en procesos electorales; en consecuencia, no existe impedimento o restricción alguna para el libre ejercicio de derechos político-electorales de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas.

Al respecto no es óbice para este órgano jurisdiccional que, en el asunto identificado con la clave JDC-02/2020, del índice de este Tribunal, se haya determinado que el Congreso del Estado incurrió en omisión legislativa, respecto del derecho político electoral de ser votado, así como el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, declarando fundada la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado.

Ello, debido a que no se ha establecido un mecanismo que resulte efectivo para la protección de los derechos de las personas indígenas de acceder a algún cargo de elección popular dentro de los Ayuntamientos o del Congreso del Estado, vulnerando con ello el mandato constitucional y convencional en materia de participación política de sus integrantes.

Por otra parte, en el diverso JDC-22/2023, este Tribunal determinó que el Congreso del Estado, al momento del dictado de la sentencia no había legislado en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas; esto es, antes del inicio del proceso electoral local 2023-2024, vinculando al Instituto a que expidiera la reglamentación o lineamientos atinentes para la emisión de acciones afirmativas a favor de dichas comunidades, sin que ello implicara la

sustitución de la función legislativa del Congreso local, sino de una medida de carácter temporal, a fin de hacer efectivos los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas<sup>21</sup>.

Para ello, se vinculó al Congreso del Estado para que realizara consultas a favor de dichas comunidades antes de emitir cualquier disposición que pueda afectar sus derechos políticos y electorales<sup>22</sup>.

Ateniendo a lo anteriormente expuesto, este Tribunal estima **fundada y existente la omisión** por parte del Congreso del Estado relacionada con emitir legislación a favor de los grupos indígenas respecto al acceso a cargos de elección popular por el sistema de partidos políticos.

Lo anterior, debido a que, si bien la omisión ha sido declarada en diversas ejecutorias por este Tribunal, es un hecho notorio que, conforme a la última reforma que se hizo a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que tuvo verificativo el uno de julio del año en curso, no se advierte de su contenido alguna cuestión inherente a garantizar que los grupos indígenas sean postulados a candidaturas y accedan efectivamente a cargos de elección popular.

En ese sentido, es evidente que legislativamente se ha invisibilizado a las personas pertenecientes a las comunidades indígenas para participar de forma igualitaria dentro del sistema de partidos políticos, motivo por el cual se estima **fundado el agravio y existente la omisión legislativa**.

### **7.2.2 Omisión atribuida al Congreso Local relativa a legislar en materia de sistemas normativos internos**

Por lo que respecta a la omisión atribuida al Congreso Local, relacionada con los sistemas normativos indígenas, **se estima fundado el agravio**, al constatarse que, en la legislación local no existe normativa expresa y

---

<sup>21</sup> Esto en atención al criterio de la Sala Superior contenido en la sentencia del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2020.

<sup>22</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro "CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS". 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.

aplicable a la materia para regular los sistemas normativos indígenas en el Estado.

El artículo 2, párrafo 3, de la Constitución Federal, dispone que, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Asimismo, el párrafo 5 del citado precepto, establece que, en las constituciones y leyes de las entidades federativas, **se hará el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas**, para lo cual se tomará en cuenta además de los principios generales mencionados en el párrafo anterior, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A su vez, el apartado A, fracciones I y III, estatuye que la propia Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; y
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

En ese orden de ideas, el último párrafo del apartado A del invocado artículo 2, estatuye que, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, **así como las normas para el reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas** como entidades de interés público.

Luego, es evidente que, a través de sus sistemas normativos internos, los pueblos y comunidades indígenas pueden participar en la vida política en

el Estado de acuerdo con sus propias formas de organización interna de la comunidad a la cual pertenecen.

De lo anterior, se obtiene que, el Congreso del Estado de Chihuahua, cuenta con un **deber en competencia de ejercicio obligatorio** para emitir legislación o normativa, dirigida reconocimiento del autogobierno y del sistema normativo interno o usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

No obstante, en la legislación estatal no existe el reconocimiento de los sistemas normativos, sus alcances, grupos que se reconocen asentados en el Estado, así como las posibles prácticas que pudieren llevar a cabo como métodos electivos, autoridades y temporalidad de éstas.

Esto, ya que si bien, la Constitución Federal reconoce y protege a los pueblos y comunidades indígenas, esto desde la posibilidad de que puedan nombrar a sus autoridades dentro de su auto adscripción, lo cierto es que en el estado de Chihuahua no se cuenta con disposición alguna que dote a estas comunidades con mecanismos idóneos para reconocer su autogobierno sobre la base de sus usos y costumbres, de ahí que, se estime **fundado el agravio y existente la omisión legislativa.**

### **7.2.3 Omisión reglamentaria atribuida al Instituto relativa al sistema de partidos políticos**

Respecto al agravio relativo a la omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral, para emitir lineamientos dirigidos a garantizar los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, dentro del sistema de partidos, se estima **infundado**, por las razones que siguen.

En la sentencia dictada en el juicio ciudadano de calve JDC-22/2023, emitida el veintiséis de junio, se vinculó al Consejo Estatal del Instituto, para que emitiera *“los lineamientos y/o acuerdos generales que prevean acciones afirmativas en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas”*, garantizándose de este modo su participación política en el proceso electoral local ordinario 2023-2024.

Asimismo, en el diverso JDC-031/2023, al declararse fundados los planteamientos de la actora, este Tribunal ordenó al Instituto que emitiera, previo al inicio del proceso electoral local, los lineamientos y/o acuerdos generales que previeran las medidas compensatorias y acciones afirmativas generales, en materia de derechos político electorales de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para garantizar sustantivamente su postulación a candidaturas y acceso a los cargos públicos de elección popular.

En función de lo expuesto, el pasado trece de noviembre, el Instituto aprobó los criterios de paridad de género e implementación de medidas afirmativas aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en el proceso electoral local 2023-2024; dentro del cual se advierten normas dirigidas a garantizar las candidaturas y acceso a los cargos públicos, a las comunidades indígenas.<sup>23</sup> Lo anterior, se invoca como hecho notorio<sup>24</sup>.

De ahí que, del análisis de dicho acuerdo<sup>25</sup> se advierte que, al aprobarse los criterios de paridad de género e implementación de medidas afirmativas, entre otros, para las comunidades indígenas, aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en el proceso electoral local 2023-2024, por parte del Instituto, entonces, **se estime inexistente la omisión reglamentaria** atribuida al Instituto, respecto de garantizar el ejercicio de los derechos de votar y ser votados de los pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>23</sup> Acuerdo del Consejo Estatal de clave IEE/CE158/2023.

<sup>24</sup> Visible en los estrados electrónicos del Instituto, mismo que constituyen un Hecho Notorio a la luz de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 339, de la Ley electoral, así como de la tesis de jurisprudencia con rubro: HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PAGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VALIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIOS PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Tesis: XX.2º.J/24, Semanarios Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, enero del 2009, pagina 2470. Registro digital: 168124

<sup>25</sup> Documento que se les concede valor probatorio pleno de conformidad con los artículos 278, numeral 2, de la Ley Electoral.

Lo anterior, en la inteligencia de que la legalidad e idoneidad de las medidas adoptadas por el Instituto, en el citado acuerdo, no podrían ser materia de revisión en el presente medio de impugnación.

#### **7.2.4 Omisión reglamentaria atribuida al Instituto relativa a los sistemas normativos internos**

Se estima que el agravio es **fundado** por las razones siguientes:

El artículo 2, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución Federal, estatuye que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; y
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

En el mismo sentido –como se razonó con anterioridad–, el artículo 2 constitucional, prevé que, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, y que establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Las normas constitucionales antes invocadas, señalan a primera vista la necesidad de que el reconocimiento de las comunidades indígenas se realice a través de ordenamientos formal y materialmente legislativos, es decir, emitidos por los congresos de las entidades, y no así por autoridades administrativas.

No obstante, del deber previsto para todas las autoridades en el artículo 1 de la Constitución Federal, para *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*, se deduce que la protección de los derechos humanos incumbe al Estado Mexicano sin distinción en cuanto a la naturaleza formal de sus órganos de gobierno.

Al respecto, la Sala Superior, en un asunto similar<sup>26</sup> al presente, es decir, en el que se solicitó el reconocimiento de autogobierno por parte de una comunidad indígena, cuando en la legislación estatal no existía la normatividad secundaria correspondiente, estableció que, los derechos humanos, al formar parte de la Constitución, deben ser aplicados por las autoridades de todos los niveles **sin necesidad de que para ello exista una ley secundaria para ello**, pues si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no establece un proceso para su protección, esta circunstancia no implica, ni faculta a la autoridad impedir su ejercicio y, mucho menos a vulnerarlos, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

Asimismo, dispuso que, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado **so pretexto de que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias**, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Carta Magna y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, máxime que en la aplicación de este derecho las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación que en materia de derechos humanos establece el bloque de constitucionalidad referido.

Agrego que, *ninguna entidad estatal sea ella del nivel nacional o del nivel local puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que se derivan del artículo 1º de nuestra Carta Magna, y de los demás artículos*

---

<sup>26</sup> Véase, sentencia del expediente **SUP-JDC-9167/2011**.

*constitucionales que desarrollan la exigencia constitucional de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción.*

Lo dicho pues, *“independientemente de que, en cumplimiento de la atribución específica prevista en el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Ley Fundamental, en las constituciones y leyes de las entidades federativas se encontraren o no contemplada, detallada o desarrollada esta exigencia, por tratarse de principios establecidos en la Constitución federal y en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos constitucionalmente previstos, por lo que, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la ley Suprema de la Unión, y, en esa medida, **cuentan con un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y de imposible renuncia.**”*

Con base en ello, en el citado asunto, la Sala Superior ordenó al Instituto Electoral de Michoacán que, atendiera y diera curso a la solicitud de la comunidad indígena, sobre el reconocimiento de su autogobierno basado en sus usos y costumbres, aún sin la existencia de normatividad secundaria emitida por el Congreso del Estado.<sup>27</sup>

Sobre la base de tales premisas, este Tribunal Electoral encuentra que, el Instituto Estatal Electoral ha sido omiso en la emisión de lineamientos que regulen el procedimiento para el reconocimiento del autogobierno y usos y costumbres de las comunidades indígenas originarias del estado de Chihuahua, pues es hecho notorio la ausencia de tal normativa en sede administrativa y, por ende, **la existencia de la omisión alegada por los actores.**

---

<sup>27</sup> La Sala Superior concluyó que, la autoridad (Instituto Electoral de Michoacán) no había cumplido con sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho autogobierno que le asiste a la comunidad indígena de Cherán, *sino todo lo contrario; pues, lejos de respetar ese derecho, esto es, no adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a ese derecho, precisamente obstaculizó e impidió su ejercicio al estimar que la petición no podía ser atendida por la inexistencia de una ley secundaria.*

### 7.2.5 Migración del sistema de partidos políticos a los sistemas normativos internos de la comunidad

Por lo que respecta al agravio relacionado con la migración del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno dentro de su comunidad, se tiene lo siguiente:

De un análisis exhaustivo del medio de impugnación y en atención al principio de la suplencia en la deficiencia de la queja, el cual es un mecanismo por el que, en el supuesto de que quien acuda a la justicia sea vulnerable<sup>28</sup>, es obligación de la propia autoridad identificar el acto reclamado y la causa de pedir, con la finalidad de evitar que exista una deficiente argumentación jurídica y, con ello se produzca una violación mayor al accionante dejándolo en estado de indefensión.

La Sala Superior ha dispuesto que, en los medios de impugnación promovidos por comunidades indígenas, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.<sup>29</sup>

En ese sentido, del escrito de impugnación se desprende que los actores señalan que han solicitado en diversas ocasiones a distintas autoridades

---

<sup>28</sup> Mutatis Mutandis, la tesis 1a. CCI/2018 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. PERMITE A LAS PARTES ENCONTRARSE EN UN PLANO DE IGUALDAD Y HACER EFECTIVO LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx>

<sup>29</sup> Jurisprudencia 13/2008, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**

el cambio del régimen de elección de sus autoridades municipales a sistemas normativos indígenas.

La línea de interpretación perfilada por la Sala Superior ha establecido que, al momento de resolver las controversias vinculadas con derechos colectivos de comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos resulta necesario observar los principios de **autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia**, tomando en cuenta las especificidades culturales, como principios rectores<sup>30</sup>, en esencia:

- a. Debe evitarse la injerencia en las decisiones que le corresponden a estos pueblos y comunidades; por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.
- b. Las autoridades jurisdiccionales están obligadas a respetar el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, lo que se traduce en la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno<sup>31</sup>.

A su vez, respecto a los elementos del autogobierno, la Sala Superior al igual ha sustentado que, se compone en la forma siguiente:<sup>32</sup>

- a. El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes.

---

<sup>30</sup> Así lo sostuvo el citado órgano colegiado al resolver los expedientes SUP-REC-611/2019, SUP-REC-817/2017 y SUP-REC-19/2014.

<sup>31</sup> En términos de la jurisprudencia 37/2016. **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, p.p.13 y 14.

<sup>32</sup> Jurisprudencia 19/2014. **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

- b. El ejercicio de sus formas propias de gobierno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.**
- c. La participación plena en la vida política del Estado.
- d. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Por otra parte, la Sala Superior ha considerado que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía y sus determinaciones tienen validez, sin embargo, lo cierto es que los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta y, en ocasiones, ponderando otros principios constitucionales aplicables, como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>33</sup>

Lo anterior, en la inteligencia de que se debe privilegiar en todo momento las determinaciones que adopte la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía, teniendo en cuenta, además, que no todo consenso se da por unanimidad y que, en todo caso, se debe atender al número de comunidades involucradas en la decisión y al número de las que manifiesten su aprobación con lo decidido, cuando

---

<sup>33</sup> En las ejecutorias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-REC-440/2014 y acumulados y SUP-REC-14/2014.

dadas las circunstancias no es posible alcanzar un consenso comunitario y se han implementado métodos de consulta y mediación.

En cuanto a la **flexibilidad de los sistemas normativos de las comunidades indígenas**, la Sala Superior consideró que los sistemas normativos internos no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, pues en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los integrantes de las comunidades tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones<sup>34</sup>.

Porque, a partir del **consenso comunitario, se pueden realizar los ajustes necesarios a los métodos electivos**, a efecto de que regulen las nuevas situaciones comunitarias que se presentan, derivado de la propia evolución de la comunidad.

Cabe mencionar que, el cambio en la configuración de las reglas para elegir a sus autoridades, no implica una trasgresión a sus derechos político-electorales, ya que se basan en un ejercicio de autogobierno que se diseña a partir de la propia búsqueda de perfeccionamiento del sistema, asegurando a la propia comunidad que tengan un lugar y participación al interior de la misma con representantes propietarias y suplentes, a la par que se respete su auto disposición normativa para que, a través de sus propias asambleas, determinen los requisitos de las candidaturas en relación a sus costumbres y a la representatividad que, desde su contexto, desean tener al interior de la comunidad de la cual forman parte.

Lo anterior, ya que corresponde a la Asamblea General Comunitaria la atribución de fijar el método, reglas y procedimientos para la elección de las personas que integrarán su comunidad, en su derecho colectivo a la libre determinación.

Luego, atendiendo al escrito de demanda, es claro que la intención de los actores radica en obtener, para la comunidad indígena a la que pertenece,

---

<sup>34</sup> Véase la sentencia SUP-REC-422/2019.

el reconocimiento de autogobierno sobre la base de sus usos y costumbres.

En las relatadas condiciones, lo procedente **es remitir el escrito de demanda al Instituto Estatal Electoral**, para el efecto de que sea considerado como solicitud de reconocimiento y, por ende, se realicen los actos ordenados en el capítulo de efectos de esta sentencia.

#### **7.2.5.1 Declaración de certeza de derechos de la comunidad actora (Chinanteca)**

El reconocimiento de que la comunidad indígena Chinanteco en Chihuahua, tiene derecho al autogobierno como una manifestación concreta de su derecho a autodeterminarse constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos a lo cual se encuentra obligado el Estado Mexicano, que acoge el principio del multiculturalismo como base a la convivencia y el orden social.

Al respecto, se reitera que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos en condiciones estructurales de desventaja y tienen como objetivo que dichos pueblos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos como cuales quiera otro ciudadano del Estado, tal y como se reconoce en las reformas constitucionales en materia indígena.

En virtud del análisis llevado a cabo, este órgano jurisdiccional advierte que, en el caso particular, existe una falta de reconocimiento del estatus constitucional y reglamentaria de la comunidad actora y, por ende, de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con la participación política efectiva por conducto de instituciones y autoridades propias.

Ahora bien, este Tribunal considera que, a fin de que puedan transitar las partes actoras al sistema de autogobierno primeramente deben existir las acciones pertinentes para la **declaración de certeza de derechos**, puesto que, en este momento no existen los elementos antropológicos y

científicos idóneos y suficientes para tener por cierto que la comunidad Chinanteca, a la que pertenecen los actores, tiene un asentamiento ancestral en el estado de Chihuahua.

Por lo cual, es necesario reconocer mediante una acción declarativa de certeza, el derecho de la comunidad Chinanteca en Chihuahua a participar activamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Dicho de otra forma, debe contarse previamente con la declaración de certeza sobre la existencia de la comunidad Chinanteca como pueblo originario del Estado de Chihuahua.

Para tal efecto, es de atenderse que, conforme al artículo 2, párrafo segundo, de la Constitución Federal, los pueblos indígenas originarios son aquellos que descienden de poblaciones **que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización** y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En el mismo orden de ideas, el párrafo cuarto del artículo 2 Constitucional, prevé que, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, **asentadas en un territorio** y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Finalmente, del invocado artículo 2, párrafo quinto, se deduce que, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas implica atender a los criterios etnolingüísticos y **de asentamiento físico**.

Luego, como puede verse, un elemento central del reconocimiento de los pueblos indígenas lo es el territorio en el que se encuentran asentados como comunidad, lo que debe tener génesis u origen en la época de iniciación de la colonización de nuestro país, lo que en la doctrina se ha conocido como “territorio ancestral”.

El Convenio OIT 169 entiende a este elemento como “tierras tradicionales”, y al respecto mandata que, *los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados **ocupan tradicionalmente** y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*<sup>35</sup>

Incluso, el mismo ordenamiento internacional, estatuye que, los pueblos indígenas no deberán de ser trasladados de las tierras que ocupan.<sup>36</sup>

De esta manera, una comunidad indígena originaria del Estado de Chihuahua, es aquella que, tenía asentamiento dentro del territorio del Estado, en la época de iniciación de la colonización.

Al respecto, el artículo 9, fracción XXXIX, de la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua, define como “pueblos originarios”, a los pueblos indígenas que **descienden de la población que habitaba en el Estado de Chihuahua al iniciarse la colonización** y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, **asentadas en un territorio** y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, estos son: Rarámuri/Tarahumaras, O’oba/ Pimas, O’dami /Tepehuanes y Guarijón/ Guarijíos.

En ese sentido, es necesario realizar las diligencias y estudios pertinentes para conocer si la comunidad Chinanteca es un pueblo originario del estado de Chihuahua, principalmente derivado de la ocupación o asentamiento de un territorio específico tradicional en el Estado, en la época de iniciación de la colonización, pues de lo contrario, **y sin que ello implique desconocer el carácter de indígenas a los actores**, no se cumpliría con los elementos establecidos en el artículo 2 Constitucional para el reconocimiento de su autogobierno, al menos en lo que respecta en el estado de Chihuahua.

---

<sup>35</sup> Artículo 14, numeral 2, del Convenio OIT 169.

<sup>36</sup> Artículo 16, fracción I, del Convenio OIT 169.

Por ello, se deberán realizar los respectivos estudios y dictámenes históricos, antropológicos y demás diligencias que estime necesarias el Instituto Estatal Electoral, para reconocer la existencia de un territorio tradicional de la comunidad Chinanteca en el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua.

Ahora bien, en este punto es dable recordar que, en esta misma sentencia, se determina la existencia de una omisión reglamentaria por parte del Instituto para garantizar el derecho de las comunidades indígenas al reconocimiento de su autogobierno bajo sus propios sistemas normativos internos. Asimismo, es claro que las autoridades jurisdiccionales no cuentan con la posibilidad para emitir normas generales o materialmente legislativas, lo que si se encuentra dentro de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral.

Bajo esta tesitura, los estudios y dictámenes atinentes, deberán realizarse a la luz del procedimiento establecido en normas generales que regulen el reconocimiento del autogobierno de comunidades indígenas en el Estado.

De esta manera, el resultado de estos estudios o diligencias, permitirá que el Instituto reconozca a la comunidad actora como pueblo originario de Chihuahua y, por ende, que se emita la declaración de certeza de sus derechos respectivos.

Asimismo, una vez que se cuente con la certeza sobre la existencia originaria de dicha comunidad indígena en el Estado de Chihuahua, entonces, se procederá a realizar las respectivas consultas a la comunidad, para conocer, tanto la voluntad de los integrantes a transitar al autogobierno con base en sus usos y costumbres, así como sus propios sistemas normativos internos.

Resta decir que, la Sala Superior ha establecido una consistente línea interpretativa, respecto a que la inexistencia de una ley secundaria o de un procedimiento establecido en una ley formal y materialmente legislativa, no constituye causa justificada para impedir el ejercicio de los

derechos humanos; y en consecuencia a ello, ha ordenado al Instituto Nacional Electoral, la emisión de lineamientos y el desarrollo de procedimientos específicos para el reconocimiento y protección de diversos derechos humanos.<sup>37</sup>

### **7.2.5.2 Consulta previa e informada a la comunidad**

Con base en la declaración de certeza de derechos, y en su caso, es necesario realizar una consulta informada a la comunidad actora para conocer si sus integrantes desean migrar al autogobierno bajo sus usos y costumbres o permanecer en el sistema de partidos políticos o de representación constitucional.

Lo anterior, atendiendo a los criterios señalados por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior que determinan el deber de consulta, antes de adoptar cualquier medida que involucre a las comunidades, esto con la finalidad de hacerlas partícipes del proceso de la toma de decisiones que las incluyan.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Véanse, sentencias de los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001; SUP-RAP-175/2009; SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-34/2006 y SUP-JRC-202/2007.

<sup>38</sup> **Acción de inconstitucionalidad 164/2020.**

Véase versión taquigráfica del 5 de octubre, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

[...]

**PRIMERO.** ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

[...]

**TERCERO.** SE DECLARA LA INVALIDEZ TOTAL DEL DECRETO NÚMERO 703, QUE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO NOVENO DE ESTA RESOLUCIÓN.

**CUARTO.** LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA EN EL RESOLUTIVO TERCERO DE ESTA SENTENCIA SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, DANDO LUGAR A LA REVIVISCENCIA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESE ESTADO CON EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 613, EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE.

[...].

El 30 de mayo de 2018, la Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-214/2018**, entre otras cuestiones, revocó la sentencia de la Sala Monterrey, que confirmaba la determinación de la Comisión de Justicia de PAN relativa al orden de prelación de la candidatura a la diputación del distrito local XV en San Luis Potosí. En el asunto, la Sala Superior consideró que no fue conforme a derecho que se realizaran cambios en el orden de las candidaturas en perjuicio de un candidato de origen indígena. En dicha ejecutoria la Sala Superior vinculó al Instituto local para que actuara en los siguientes términos:

[...] De igual manera, a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, se vincula a:

- El PAN para que implemente medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales en San Luis Potosí, en procesos electorales próximos.

- Al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que, en el próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal.

[...].

## 8. EFECTOS

### 8.1 Al Congreso del Estado

- a) **Sobre la omisión relacionada con legislar respecto al sistema de partidos políticos**, para garantizar el derecho de votar y ser votados a los cargos de elección popular a los integrantes de las comunidades indígenas: al ser **existente** la omisión alegada, lo procedente es **vincular** al Congreso del Estado para que a la **brevidad** continúe con el desarrollo del cumplimiento a los efectos que fueron ordenados por este Tribunal en el diverso juicio de la ciudadanía JDC-02/2020.
- b) **Sobre la omisión relacionada con los sistemas normativos internos**: al ser **existente** la omisión planteada por los actores, se **vincula** al Congreso del Estado para que a la **brevidad** adecue o emita la legislación relacionada con el ejercicio de los derechos político-electorales de las comunidades y pueblos indígenas, relativa al reconocimiento de su autogobierno sobre la base de sus usos y costumbres o sus sistemas normativos internos, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Federal.
- c) **Comunicación al Tribunal**. Hecho lo anterior, el Congreso del Estado, dentro de las **cuarenta ocho horas siguientes**, deberá **informar** a este Tribunal Electoral sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, anexando la documentación respectiva.

### 8.2 Al Instituto Estatal Electoral, se ordena:

---

Sentencia **SM-JRC-10/2020** y **acumulado**, en la que esta Sala Monterrey esta **Sala Monterrey revocó** la sentencia del Tribunal local, porque: **1)** antes de emitir cualquier norma que involucre a los pueblos y las comunidades indígenas, se les debe consultar, para que manifiesten lo que más les conviene, **2)** sin que algún órgano jurisdiccional pueda decidir en lugar de las comunidades, los posibles beneficios o perjuicios de las acciones o medidas que realicen se emitan o adopten para los pueblos indígenas, pues es un aspecto que le corresponde a las comunidades y pueblos indígenas determinar y **3)** con independencia de lo decidido, conforme a la Ley Electoral, los partidos políticos tienen el deber de registrar candidaturas indígenas en las elecciones de diputaciones y ayuntamientos.

- a) Solicitud de reconocimiento de autogobierno.** Recibir y radicar por conducto de la Secretaría Ejecutiva, la solicitud de reconocimiento de autogobierno que se envía por este Tribunal, en términos del apartado 7.2.5 de esta sentencia, para tramitar y sustanciar el procedimiento respectivo.
- b) Lineamientos.** Emitir lineamientos, a través del Consejo Estatal, para el procedimiento de solicitud de reconocimiento de autogobierno y usos y costumbres de las comunidades indígenas originarias del estado de Chihuahua.

Esto, a fin de que, las distintas comunidades interesadas conozcan con certeza el trámite a seguir para la presentación de las solicitudes relativas, y se prevea el procedimiento para conocer los sistemas normativos internos de la comunidad solicitante, a fin de calificar, en su momento, su respeto a la Constitución y a los derechos humanos; esto, incluso para las comunidades o pueblos reconocidos como originarios por el Congreso del Estado de Chihuahua,<sup>39</sup> pues es necesario acreditar la existencia de un asentamiento o territorio tradicional o ancestral en el lugar en el que se pretenda el reconocimiento de autogobierno.

- c) Estudios y diligencias.** Realizar y ordenar estudios y demás diligencias que estime necesarias para estar en aptitud de conocer si la comunidad Chinanteca del Municipio de Juárez es un pueblo originario del estado de Chihuahua y que, por ende, que cuenta en dicha localidad con un asentamiento o territorio tradicional.

Para tal fin, deberá conocerse, entre otras características, las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de la comunidad Chinanteca; si cuentan con un **asentamiento o**

---

<sup>39</sup> El artículo 9, fracción XXXIX, de la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua, reconoce como pueblos originarios del Estado a: Rarámuri/Tarahumaras, O'oba/ Pimas, O'dami /Tepehuanes y Guarijío/ Guarijíos.

**territorio** tradicional en el municipio de Juárez, y si reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Asimismo, y de considerarlo necesario, podrá solicitar dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológico, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales de la comunidad Chinanteca del Municipio de Juárez, Chihuahua.

Además, el Instituto podrá, igualmente, revisar fuentes bibliográficas, o llevar a cabo visitas a la comunidad, entre otras.

- d) Declaración de certeza de derechos.** Con base en el resultado del inciso anterior, el Consejo Estatal emitirá la declaración de certeza de derechos que reconozca a la comunidad actora como pueblo originario del estado de Chihuahua, o en su caso, la negativa respectiva.

Dicha declaración, **de ser positiva, reconocerá la existencia de un territorio tradicional en el lugar invocado por la comunidad para instituir su autogobierno, y el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades**, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

En el evento de que se emita la declaración de certeza de derechos, el Instituto deberá notificar al Congreso del Estado, para los efectos legales a que haya lugar.

- e) Consulta previa e informada.** En caso de obtener la declaración certeza de derechos, el Instituto deberá realizar la consulta informada a los integrantes de la comunidad en trato, para conocer si es su voluntad cambiar al autogobierno, conforme a su sistema normativo interno. Esto, por conducto de las áreas directivas correspondientes del Instituto, con base en el programa que para tal efecto apruebe el Consejo Estatal.

El resultado de dicha consulta **será vinculante** para las autoridades municipales y estatales, y deberá ser comunicado al Congreso del Estado, a Gobierno del Estado y al Ayuntamiento respectivo, y a este Tribunal Electoral.

**f) Migración al autogobierno.** Si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena en trato, estuviera de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, **el Instituto** deberá **comunicar** al Congreso los resultados de la consulta, a efecto de que dicha autoridad emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determinará la forma de la división política territorial del asentamiento de la comunidad dentro del municipio de Juárez, la fecha de la elección y de la toma de protesta del cargo o cargos correspondientes.

**g) Plazos.** Atendiendo a que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral local 2023-2024, el Instituto deberá atender los plazos siguientes:

- Lo ordenado en el inciso **a)** precedente, dentro del término de **tres días hábiles** contadas a partir de la notificación de la presente y de la recepción de la solicitud respectiva.
- Para emitir los lineamientos ordenados en el inciso **b)**, al tratarse de un acto que dará certeza a las solicitudes presentes y futuras de las comunidades indígenas, el Consejo Estatal deberá dar cumplimiento dentro del término de **cuarenta y cinco días naturales**, contados a partir de la notificación de la presente.
- Para lo ordenado en **c)** precedente, podrá darse inició una vez que concluya la jornada electoral del presente proceso electoral, para concluirse a más tardar, el último día hábil del año 2025.
- El Instituto deberá dar cumplimiento al **inciso d)**, dentro de los **treinta días naturales** posteriores a concluir los trabajos del inciso c).

- Para realizar, en su caso, la consulta dispuesta en el **inciso e)**, el instituto contará con plena autonomía técnica y jurisdiccional, con el fin de establecer el programa correspondiente.

**h) Comunicación al Tribunal.** Cumplido cada uno de los puntos ordenados, el Instituto deberá informar a este Tribunal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de cada acto.

### **8.3 Vinculación a la Defensoría Electoral del Instituto**

Se vincula a la Defensoría Electoral del Instituto, para que dé acompañamiento los actores y demás integrantes de la comunidad Chinanteca, en el desarrollo del procedimiento de su solicitud de reconocimiento de autogobierno, así como, en su caso, en las consultas que realice el Instituto y reciba la información proporcionada por dicha comunidad que abone al reconocimiento de su territorio y sus sistemas normativos internos, y la haga del conocimiento del Consejo Estatal, en su momento.

### **8.4 Petición a los promoventes**

Se solicita a los promoventes que, a través de la Defensoría Electoral, proporcionen información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de su sistema normativo interno relativo a la elección de sus autoridades, o en su caso, presenten su Estatuto Electoral Comunitario si lo tuvieran.

## **9. TRADUCCIÓN Y SÍNTESIS**

Se ordena elaborar una síntesis de la resolución en formato de lectura accesible, para facilitar su conocimiento general, así como su traducción a la lengua indígena Chinanteca, con base en el Catálogo de las Lenguas

Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.<sup>40</sup>

Lo anterior, con base en lo previsto por los artículos artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la OIT y 13, numeral 2, de la Declaración ONU-DPI, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, así como en la Jurisprudencia 14/2014 de la Sala Superior.<sup>41</sup>

Por tanto, a fin de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren,<sup>42</sup> se facilita la versión de acceso fácil de la lengua indígena Chinanteca.<sup>43</sup>

El resumen a traducir es el siguiente:

### **SÍNTESIS OFICIAL DE LA SENTENCIA**

*“Los integrantes de este Tribunal Electoral, queremos comentarte que en el juicio en el que señalaste que las autoridades no han emitido normas para que a los indígenas se les garanticen sus derechos de votar y ser votados en las elecciones para ocupar cargos de elección popular, así como para que se reconozca su autogobierno, resolvimos lo siguiente:*

*Tienes razón, ya que no existe ninguna Ley que los favorezca para ocupar una candidatura, ni tampoco que les reconozca sus usos y costumbres o su sistema normativo tradicional para su autogobierno.*

---

<sup>40</sup> Consultado en la página de internet del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), visible en el siguiente enlace: [https://www.inali.gob.mx/clin-inali/html/v\\_pima.html#2](https://www.inali.gob.mx/clin-inali/html/v_pima.html#2). Lo anterior se invoca como hecho notorio de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Medios y la Tesis XX.2º. J/24 emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, de la SCJN, de rubro: **“HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS, SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO ES VALIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.”**

<sup>41</sup> De rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN”**.

<sup>42</sup> Artículo 10, fracción II del Acuerdo General por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

<sup>43</sup> Similares consideraciones se hicieron en el juicio SUP-JDC-35/2019.

*Respecto a lo que pediste del Instituto Estatal Electoral, éste ya dictó reglas para que los indígenas ocupen candidaturas en cargos de elección popular; sin embargo, con relación al reconocimiento de tus usos y costumbres para reconocerte tu autogobierno no se ha emitido ninguna reglamentación.*

*Por eso, se le ordenó al Instituto Estatal Electoral que emita reglas que garanticen el derecho de tu comunidad a sus usos y costumbres y que realice el procedimiento para reconocer la existencia de tu comunidad en el Estado de Chihuahua y, en consecuencia, su autogobierno, para que en su caso, puedan elegir a sus gobernantes con su método tradicional.*

*También se solicitó al Congreso del Estado para que emita Leyes sobre lo que ahora pides al Tribunal.*

*Te informamos que la Defensoría Electoral del Instituto Estatal Electoral tiene la obligación de apoyarlos en el proceso del reconocimiento de sus sistemas normativos internos y autogobierno.*

*Por último, hacemos de tu conocimiento que, para que pudieras escuchar y entender mejor esta sentencia, se ordenó la traducción de su versión de fácil lectura a tu lenguaje”.*

Por lo anteriormente expuesto y fundado, este Tribunal Estatal Electoral,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Son **existentes** las omisiones legislativas atribuidas al Congreso del Estado, por lo que deberá de dar cumplimiento a lo establecido en el capítulo 8.1 de esta sentencia.

**SEGUNDO.** Es **existente** la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral, de emitir reglamentación que garantice y reconozca el autogobierno de la comunidad actora, por lo que deberá de dar

cumplimiento a lo establecido en el capítulo 8.2, inciso b), de esta sentencia.

**TERCERO.** Es **inexistente** la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral, para reglamentar los derechos de votar y ser votados y acceder a los cargos públicos de las comunidades indígenas dentro del sistema de partidos políticos.

**CUARTO.** Se ordena **REMITIR EL ESCRITO** de demanda al Instituto Estatal Electoral, para los efectos precisados en el apartado 8.2 de la presente.

**QUINTO.** Se **vincula** al Congreso del Estado, y se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y a su Defensoría Electoral, para que den cumplimiento a lo previsto en el apartado de efectos de la presente sentencia.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

En su oportunidad, **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante la Secretaria General Provisional, con quien actúa y da fe. DOY FE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. La Secretaria General Provisional da fe que la presente resolución se firma de manera autógrafa y electrónica. **DOY FE.**

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ  
MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA  
RAMÍREZ**

**MAGISTRADO EN FUNCIONES**

**NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ**

**SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General del veintiuno de diciembre de dos mil veinte del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, así como el Acta de Sesión Privada de fecha nueve de enero de dos mil veintitrés, por los que se implementa la firma electrónica certificada en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **JDC-070/2023 Y ACUMULADO**, por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés a las trece horas. **Doy Fe.**