

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

EXPEDIENTE: JDC-02/2020

ACTOR: MARIO RASCÓN
MIRANDA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DEL
ESTADO DE
CHIHUAHUA Y/O
AYUNTAMIENTO DE
MADERA

**MAGISTRADO
PONENTE:** JACQUES ADRIÁN
JÁCQUEZ FLORES

SECRETARIOS: ERNESTO JAVIER
HINOJOS AVILÉS Y
ROBERTO URIEL
DOMINGUEZ
CASTILLO

Chihuahua, Chihuahua; a 4 de mayo de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente JDC-02/2020, promovido por **Mario Rascón Miranda**, en contra de la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Chihuahua Estado de Chihuahua, respecto del derecho político electoral de ser votado, así como el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.

GLOSARIO

Ayuntamiento: Ayuntamiento del municipio de Madera

Congreso: Congreso del Estado de Chihuahua

Convocatoria Convocatoria expedida por el Congreso del Estado de

	Chihuahua, para el proceso de participación, consulta y, en su caso, consentimiento, previo, libre e informado a los pueblos y comunidades indígenas, sobre medidas legislativas.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Chihuahua
JDC:	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal Estatal Electoral

Del medio de impugnación y demás constancias que integran el expediente en que se actúa, se advierten hechos relevantes y consideraciones, que se describen a continuación.

1. ANTECEDENTES

1.1 Presentación del medio de impugnación. El veinticuatro de febrero, se presentó ante el Tribunal el presente JDC, promovido por Mario Rascón Miranda, mismo que se registró bajo la clave 02/2020.

A su vez se remitió a la autoridad responsable para que diera cumplimiento a lo establecido en los artículos 325, numeral 1; 326, 328 y 329 de la Ley.

1.2 Forma y registra. El veinticinco de febrero, el Secretario General del Tribunal recibió el expediente en mención, de igual forma ordenó formar y registrar el medio de impugnación con la clave JDC-02/2020.

Asimismo, se comunicó al Congreso y el Ayuntamiento del municipio de Madera la interposición del medio de impugnación para que en las instalaciones de dichas autoridades se hiciera público y, posteriormente, rindieran las autoridades su informe circunstanciado.

1.3 Informes circunstanciados. Los días cuatro y seis de marzo, el Congreso y el Ayuntamiento del municipio de Madera, respectivamente, rindieron y presentaron ante el Tribunal sus informes circunstanciados.

1.4 Turno. El seis de marzo, el Magistrado Presidente turnó el expediente en que se actúa al magistrado Jacques Adrián Jáquez Flores para su sustanciación y en su momento presentar el proyecto de sentencia.

1.5 Admisión, acumulación y requerimiento. El trece de marzo, el Magistrado Instructor admitió el expediente en mención y declaró abierto el periodo de instrucción. Además, se requirió a la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso para que enviara a este Tribunal diversa documentación.

1.6 Cumplimiento al requerimiento. El dieciocho de marzo, la presidenta de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso dio cumplimiento al requerimiento en el cual se anexó un ejemplar de la convocatoria que ha sido difundida para el proceso de participación, consulta y, en su caso, consentimiento, previo, libre e informado a los pueblos y comunidades indígenas, sobre medidas legislativas.

1.7 Estado de emergencia sanitaria. Mediante Decreto publicado el veintisiete de marzo, en el Diario Oficial de la Federación, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, declaró diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas en todo el territorio nacional en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

De acuerdo con ello, el 30 de marzo el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia y acciones dirigidas a mitigar y controlar la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Asimismo, con la finalidad de atender, concretamente, la pandemia de COVID-19 en el estado de Chihuahua, mediante ACUERDO N° 049/2020 expedido por C. Gobernador Constitucional y publicado en el periódico oficial del estado el 25 de marzo, se emitieron diversas disposiciones en materia sanitaria relacionadas con la enfermedad COVID-19.

Posteriormente, mediante el ACUERDO N° 064/2020 también dictado por el C. Gobernador Constitucional del Estado se establecieron medidas adicionales en materia sanitaria relacionadas con la enfermedad COVID-19 causada por el virus SARS-Cov2, ampliando los sus plazos hasta el día 30 de mayo.

1.8 Circulación del proyecto de resolución y convocatoria a sesión de Pleno. El 30 de abril, el Magistrado Instructor acordó circular el proyecto de cuenta y solicitó que se convocara a sesión pública de Pleno del Tribunal.

2. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, numeral VI, y 116, numeral IV, inciso c) de la Constitución Federal; 41, numeral VI, 36, párrafo tercero y cuarto, 37, de la Constitución Local; 5, numeral 1, 105, numeral 1 y 106, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 293; 295, numeral 1, inciso a); 302, 303, numeral 1, inciso c); 316, numeral 1; 365, numeral 1, inciso a) y 370 de la Ley; este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente asunto, por tratarse de un JDC en el que un ciudadano por

su propio derecho y representación, impugna la imposibilidad de hacer efectivos sus derechos políticos electorales para acceder a cargos públicos del estado de Chihuahua debido a la posible omisión legislativa que existe sobre la materia.

Para reforzar lo anterior cabe precisar que, tratándose de competencia sobre omisiones legislativas en materia electoral, la Sala Superior al resolver el acuerdo SUP-AG-124-2016¹ determinó que los tribunales locales están facultados para realizar un control de constitucionalidad a nivel local, derivado de una omisión legislativa atribuible a una legislatura local. Lo anterior, esencialmente, en virtud de que:

1. La SCJN², ha considerado que no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por virtud de los cuales, se pueda declarar la validez o invalidez de las normas emitidas por un Poder Legislativo estatal.
2. Que de los artículos 41, párrafo segundo, base VI y artículo 116, párrafo segundo, base IV, de la Constitución Federal, se evidencia que la justicia electoral está conformada por un sistema integral de justicia, tanto el ámbito local como en el federal, por lo que el acceso a la justicia federal está determinado a partir del agotamiento de una cadena impugnativa local.
3. De acuerdo con el principio de definitividad, previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, numeral V de la Constitución

¹ Consultable en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/AG/SUP-AG-00124-2016-Acuerdo1.htm>

² Expediente "Varios 912/2010", integrado con motivo de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que determinó establecer los parámetros para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos; lo cual implica que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas, con la protección más amplia.

Federal, se determina que para acudir a las instancias federales se deberán agotar todos aquellos juicios, recursos o medios de defensa, previstos en la normatividad de las entidades federativas, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o confirmar el acto que genere una violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

De lo anterior, resulta aplicable la **Jurisprudencia 7/2017**, emitida por la Sala Superior, cuyo rubro dice: **PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL.**

En consecuencia, este Tribunal ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente medio.

3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA HECHAS VALER POR EL CONGRESO DEL ESTADO.

La autoridad responsable en el informe circunstanciado aduce que el presente medio de impugnación debe ser improcedente pues no se actualiza alguna hipótesis de procedibilidad del citado medio de impugnación en virtud de que en estos momentos no hay un proceso electoral vigente y el actor no cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación.

Al respecto, este Tribunal considera que no le asiste la razón a la autoridad responsable, toda vez que, si bien a la fecha no se encuentra el estado de Chihuahua en un proceso electoral local en curso, también es cierto que en el próximo mes de octubre dará inicio del proceso electoral local 2020-2021, en el que se renovarían la gubernatura del estado, la totalidad del Congreso y los 67 ayuntamientos.

Ante tal situación, atendiendo al principio de certeza que rige la materia electoral, se debe de tener en cuenta y, sobre todo, atender el requisito dispuesto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, en el

que se mandata que la promulgación y publicación de las reformas en materia electoral deben mediar al menos 90 días antes del inicio formal del proceso electoral.

Por ello, en relación a lo impugnado por el actor, referente a que no se ha legislado a favor de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Chihuahua para acceder a cargos públicos en el estado, se considera válido el interés jurídico y la oportunidad en la presentación de este medio de impugnación ante la cercanía del límite constitucional, ya que, en caso de resultar fundado el agravio, y por ende, existir una omisión legislativa sobre el tema, esta pueda ser atendida en tiempo y forma por el Poder Legislativo del Estado para el proceso electoral que sucederá en próximas fechas.

Lo anterior se considera así, toda vez que el interés jurídico consiste en el interés sustancial subjetivo, concreto, serio y actual, que debe tener el demandante para ser titular del derecho procesal de exigir del juez una sentencia de fondo o de mérito, que resuelva sobre las pretensiones formuladas en cualquier proceso.³

Asimismo, la doctrina ha considerado que el interés jurídico pone en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales, siendo de relevancia para la resolución de las controversias que se sometan a esos órganos, por ser el presupuesto de una sentencia favorable.⁴ De ahí que, se entienda que el interés jurídico es aquél que le asiste a quien es titular de un derecho subjetivo — público, privado o social— que resulta lesionado por el acto de autoridad reclamado.

Por regla —como así sucede en el presente asunto—, el interés jurídico se advierte si, en la demanda, se aduce la vulneración de algún derecho sustancial del enjuiciante y éste argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa

³ Hernando Devis Echandía, en su obra intitulada "Teoría General del Proceso", Tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, reimpresión del año dos mil cuatro, página doscientas cincuenta y una.

⁴ Ugo Rocco, en su libro "Derecho Procesal Civil" Segunda edición, Editorial Porrúa y Compañía, México, Distrito Federal, del año mil novecientos cuarenta y cuatro, páginas ciento cincuenta y siete a ciento sesenta

conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia favorable, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la consecuente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.⁵

Si se satisface el mencionado presupuesto de procedibilidad, resulta claro que el actor tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. El criterio mencionado ha sido sostenido por la Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de **jurisprudencia 07/2002**, cuyo rubro y es el siguiente: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**⁶

De lo anterior, es imperioso que el acto u omisión, en la materia electoral, incida o trasgreda de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos del demandante, pues de esta manera se puede llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho de que aduce ser titular, es ilegal, podrá restituirse en el ejercicio de este.

Así, en el caso concreto, el impugnante manifiesta ser gobernador indígena de la comunidad Apaches O'boa y, en relación con ello, el Ayuntamiento de Madera, mediante el oficio 35/2020 comunicado a este Tribunal (mismo que obra en autos del expediente), informa que el demandante se ha ostentado ante tal autoridad municipal como integrante de la comunidad indígena de referencia, reconociendo que dicha persona es perteneciente a la comunidad que indica.

Al tema, es importante señalar en de acuerdo con el principio de auto adscripción indígena, no son las instituciones externas las que definen quién es indígena, sino que, en lo individual, las personas se

⁵ SUP-JDC1684/2016, SUP-JDC-1685/2016 y SUP-JDC-1686/2016, Acumulados. Sala Superior

⁶ Consultable a fojas trescientas noventa y ocho a trescientas noventa y nueve, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 (uno), intitulado "Jurisprudencia", de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

autoidentifican como tal por su pertenencia identitaria o por conservar total o parcialmente instituciones propias.

Como lo ha señalado la Sala Superior⁷, basta el dicho de la persona para que se acredite este hecho y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgado, ya que no es facultad del Estado definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal.

De esa suerte, quien se autoadscribe como indígena no tiene la carga de la prueba sobre esa circunstancia, pues no es una condición biológica o fenotípica, ni conlleva referentes materiales específicos e inmutables, sino que se trata de una identificación subjetiva con una identidad cultural. **De tal manera que, basta con que la persona afirme pertenecer a una comunidad indígena para que se le reconozca tal calidad y, con ello, los derechos que de esa pertenencia se derivan, entre ellos, el acceso a la justicia.**⁸

En este contexto, ante la posible omisión atribuida al Congreso que vulnera, entre otros, el derecho de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a ser votados en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Congreso; se considera que el actor como una persona que se autoadscribe como indígena, tiene por colmado su interés jurídico en el presente asunto, al acudir ante este Tribunal por la supuesta violación de ese derecho sustancial que requiere la intervención jurisdiccional para lograr la reparación de derecho político electoral que, a su decir, ha sido violentado.

Aunado a lo anterior, las omisiones sobre derechos, transcurren día con día, toda vez que son hechos de tracto sucesivo y, en tal característica, la oportunidad que puede tener un ciudadano para la defensa de sus

⁷ Sala Superior en la resolución del Recurso de Reconsideración, identificado con el expediente **SUP-REC-1193/2016**.

⁸ Este criterio ha sido establecido en las jurisprudencias **4/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**; **12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS**.

derechos político-electorales puede ser impugnado hasta en tanto no se resuelva la omisión impugnada.

En consecuencia, este Tribunal arriba a la conclusión que las causales de improcedencia hechas valer por el Congreso son infundadas y, por lo tanto, el actor sí cuenta con interés jurídico y oportunidad para promover el presente medio de impugnación.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Previo al estudio de fondo de la controversia planteada, es obligación de este Tribunal verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de los medios de impugnación presentados, así como la satisfacción de las condiciones necesarias para la emisión de una sentencia.

4.1 Forma. Se advierte que el escrito de demanda cumple con los requisitos formales establecidos por el artículo 308, de la Ley, ya que se presentó por escrito, haciendo constar el nombre y firma del actor, así como, las personas autorizadas para tales efectos; igualmente, contienen la narración expresa los hechos, se identificó el acto reclamado, los agravios que causan y la autoridad responsable a la que se los atribuyen.

4.2 Oportunidad. La demanda resulta oportuna en virtud de que el actor se duele de una presunta omisión legislativa, atribuida al Congreso, la cual puede ser reclamada en cualquier tiempo mientras subsista, de conformidad con lo establecido en la tesis de **jurisprudencia 15/2011** de rubro: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN TRATÁNDOSE DE OMISIONES.”**⁹

4.3 Legitimación e interés jurídico. Como se ha referido en el apartado 3, tales requisitos se tienen por cumplidos, toda vez que con fundamento en el artículo 371 de la Ley, el promovente es un ciudadano auto adscrito a una comunidad indígena, quien se encuentra legitimado para promover

⁹ Consultable en el siguiente enlace:
<https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2015/2011>

el JDC, quien actúa por su propio y personal derecho y hace valer una presunta omisión legislativa atribuida al Congreso que pudieran vulnerar sus derechos político-electorales del ciudadano.

Sirve de sustento a lo anterior, lo establecido en la jurisprudencia **4/2012**. **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”**.

4.4 Definitividad. Se cumple con este requisito debido a que no se prevé algún otro agotamiento de instancia, por la cual se pueda revocar, anular, modificar o confirmar los resultados de la elección seccional que ahora se controvierte; por tanto, es definitivo y firme para la procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.

5. CUESTIÓN PREVIA Y SUPLENCIA DE LA QUEJA.

Ha sido criterio de este órgano jurisdiccional analizar de manera integral los escritos de demanda que son presentados en los diversos medios de impugnación, dando contestación a todo aquello que pudiera constituir un motivo de agravio y cumpliendo de esa forma con el principio de exhaustividad.

De igual manera, en la resolución de los medios de impugnación como el que nos ocupa, se ha tomado en consideración el criterio reiterado por la Sala Superior, relativo a que los motivos de inconformidad que se hagan valer en una demanda pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial y no necesariamente dentro de alguno en particular, como podría ser, el atinente a "agravios".¹⁰

Esto, ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido que aparezcan en las demandas constituyen un principio de agravio, con independencia de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier

¹⁰ Criterio sustentado en la Jurisprudencia 2/98, de rubro: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL

fórmula deductiva o inductiva, por lo que basta que el actor exprese la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que lo originaron, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, este Tribunal se ocupe de su estudio.¹¹

Así, de la lectura cuidadosa y detenida que se realiza del escrito de demanda; es decir, de su correcta comprensión se debe advertir y atender a lo que quiso expresar el actor, ya que sólo de esa forma se puede lograr una correcta impartición de justicia.¹²

En sintonía con lo anterior, es pertinente señalar que, a pesar del estudio profundo del escrito de demanda, en el presente medio de impugnación se advierte una deficiente queja en cuanto a la manifestación o expresión de los agravios.

De tal manera que, en atención a lo dispuesto por los artículos 2, apartado A, fracción VIII 17 y 133 de la Constitución; 2 y 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 1, apartado 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; como obligación de este Tribunal y al ser el actor una persona que se auto adscribe como indígena, se estima necesario acoger¹³ la institución procesal de la suplencia de la queja.

Esto se considera así, ya que el objetivo de esta institución tiene la finalidad de nivelar los procesos entre las partes, especialmente, cuando alguna de las involucradas se trata de sectores de la sociedad históricamente desprotegidos, como es el caso de los pueblos indígenas y sus integrantes.

¹¹ Criterio sustentado por la *Sala Superior* en la Jurisprudencia 3/2000 de rubro. AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"

¹² Criterio sustentado por la *Sala Superior* en la 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".

¹³ Invocar para sí los beneficios y derechos que conceden una disposición legal, un reglamento, una costumbre, etc. Diccionario de la Lengua Española. Consultable en la página web: www.rae.es

En mismas palabras, la teoría jurídica sobre el tema ha dispuesto que el objetivo de la suplencia de la queja es el equilibrio procesal, por la cual, de una manera garantista y anti-formalista, se pueda resolver la situación que se plantea, facultando al Juez que conozca del asunto, atender o realizar ciertos ajustes necesarios para que —en la medida de lo posible— las partes de un procedimiento jurisdiccional puedan acceder de una forma más equitativa y justa al procedimiento.

En confirmación de lo anterior, la Sala Superior mediante la **Jurisprudencia 13/2008¹⁴** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**, ha dispuesto que, tratándose de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en los que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total, para 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.

Es por todo lo anterior que, atendiendo al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional —el cual tiene como presupuesto la facilidad de acceso a los tribunales del país—, para el dictado de la presente sentencia se estima, en la medida de lo necesario, realizar suplencia de la queja, para así superar las desventajas procesales en que se encuentra el actor.

¹⁴. Consultable en Ius Electoral <https://www.te.gob.mx/iuse/>

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1 Sistematización de agravio

De la lectura integral del escrito de demanda —en suplencia de la queja— conforme a una interpretación pro-persona, se advierte el agravio que configura la causa de pedir del actor en el presente juicio, el cual se delimita de la siguiente manera:

- 1) Ante la nula atención (omisión) dada por parte de las autoridades en el estado de Chihuahua respecto del derecho político-electoral de ser votado, así como el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas; se solicitan las medidas necesarias a fin de asegurar que los derechos antes mencionados sean eficaces, debido a que en la entidad federativa los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas no cuenta con espacios de participación política en los Ayuntamientos y en el Congreso del Estado.

6.2. Contexto y metodología de estudio

De la interpretación expuesta al agravio del actor y conforme a hechos notorios, se puede advertir una supuesta omisión por parte del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, concerniente a la inexistencia de normas jurídicas locales que garanticen el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputados del Congreso.

Por ello, para abordar la problemática planteada, se estima la siguiente metodología de estudio.

Primeramente, se expondrá el marco teórico constitucional, convencional y legal aplicable a los derechos políticos electorales (derechos humanos) de las comunidades indígenas del estado de Chihuahua; seguido, se establecerán los conceptos de omisiones legislativas, los tipos de omisiones que existen y su inconstitucionalidad; para de ello, dadas las consideraciones que se estudien, poder

determinar si en el estado de Chihuahua existe o no omisión legislativa inconstitucional sobre los derechos aducidos por el actor.

Y, por último, en caso de considerarse fundado el agravio, determinar las soluciones para afrontar la inexistencia de normas jurídicas locales que garanticen el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputados del Congreso.

6.3 Marco normativo

6.3.1 Derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas reconocidos por la Constitución, instrumentos internacionales y legislación sobre la materia.

Establecido el marco de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos se determinan los preceptos constitucionales y legales, previstos en los distintos ordenamientos jurídicos aplicables.

Constitución.

"Artículo 2º

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. 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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.¹⁵

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con e propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

*el énfasis es propio

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁶

"Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 25

¹⁵ Párrafo reformado DOF 06-06-2019.

¹⁶ Adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y **ser elegidos 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;
- c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país...**"

*el énfasis es propio

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁷

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

¹⁷ Adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.¹⁸

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3. 1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

...

Artículo 5.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá

¹⁸ Adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el cual fue ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

...

Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

*a) **Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;***

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

*1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, **dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.***

...

Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos 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. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes".

...

Artículo 12. Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

*el énfasis es propio.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁹

"Artículo 1.

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

...

¹⁹ Aprobada mediante resolución de la Asamblea General de trece de septiembre de dos mil siete.

Artículo 3.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5.

*Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, **manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.***

...

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34.

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, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos".

Constitución Local.

ARTÍCULO 4°.

En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución.

Queda prohibida toda discriminación y cualquier tipo de violencia, por acción u omisión, motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ARTICULO 8°.

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 que les permitan vivir y desarrollarse libremente.

La autonomía indígena no podrá ser restringida por autoridad o particular alguno, de conformidad con lo que establezca el marco jurídico del Estado.

En el ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a:

I. La autodefinición y a la autoadscripción;

II. Establecer sus propias formas de organización territorial;

III. Establecer sus mecanismos de toma de decisiones;

IV. Operar sus sistemas normativos internos, sujetando sus actuaciones a los principios generales de esta Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Las leyes locales establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes;

V. Elegir a sus autoridades y representantes, bajo los principios de equidad, garantizando la participación de las mujeres frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados;

VI. Dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

VII. Desarrollar, preservar, utilizar y enriquecer su lengua, cultura y sistemas rituales;

VIII. Conservar y mejorar de manera sustentable su biodiversidad, ecosistemas y paisaje;

IX. Usar, aprovechar y disfrutar los recursos naturales de manera preferente en sus territorios, salvo aquellos que corresponden a las áreas consideradas como estratégicas por la autoridad administrativa, en términos de la Constitución Federal y la presente. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley, y

X. Definir y protagonizar su desarrollo.

...

Se considera comunidad indígena el grupo de personas pertenecientes a un pueblo indígena que integran una unidad cultural con identidad propia, desarrollan sus formas de organización territorial y sus Sistemas Normativos Internos, y mediante la cual ejercen sus derechos.

La comunidad indígena tiene la calidad de sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios

ARTICULO 9º. Los pueblos indígenas y las personas que los componen, tienen derecho al acceso pleno a la Jurisdicción del Estado.

Los pueblos indígenas, a través de sus comunidades, operan sus sistemas de justicia con base en sus Sistemas Normativos Internos, entendidos estos últimos como los principios, valores y normas utilizados para la convivencia, la toma de decisiones, la elección de sus autoridades, la atención de conflictos internos, el ejercicio de derechos y obligaciones, así como el nombramiento de sus representantes para interactuar con los sectores público, social o privado.

En todos los juicios y procedimientos del orden jurisdiccional en los que sean parte los pueblos o las personas indígenas, se considerarán sus Sistemas Normativos Internos.

Así mismo, el Estado debe asistirlos, en todo tiempo, con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura

y del Derecho Indígena, estableciendo para ello las instancias especializadas correspondientes.

Del marco normativo transcrito anteriormente, conforme a una interpretación sistemática y funcional, se permiten advertir, entre otros derechos humanos, los derechos fundamentales de autonomía y libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo que, a su vez —como así se explicará y entrelazará en líneas posteriores— conlleva a reconocer el derecho que los pueblos y comunidades indígenas tienen para participar en la dirección de los asuntos públicos del país como autoridades electas mediante el voto popular, con la finalidad de que sus costumbres, tradiciones, prácticas y —de cierta forma— sus sistemas jurídicos estén representadas en los distintos órganos de gobierno, en donde, de acuerdo a un porcentaje de población, exista considerable representación indígena.

En efecto, el derecho a la libre determinación y la autonomía reconocido en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Federal, se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

Asimismo, la normatividad internacional signada y ratificada por el Estado Mexicano ha establecido que: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural", disposición que se reitera en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este derecho de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que es indispensable para la preservación de sus

culturas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que como el Mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus culturas históricas.

En efecto, la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino también el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales, jurídicas y políticas. De ahí que la identidad étnica se encuentre angostamente vinculada con el funcionamiento de esas instituciones a través de los distintos órganos de gobierno que tienen los pueblos indígenas.

Al respecto, la identidad es un concepto relacional que permite entender la interacción que mantienen ciertos individuos entre sí y de cara a otros y los elementos contextuales que definen esa pertenencia. Por ello, cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización frente a la presión que ejerce la sociedad general a retener y desarrollar sus propias instituciones.

Al tema, la Sala Superior ha referido que la exigencia de su pertinencia, en realidad es la preservación de su cultura y de su existencia, pues la presencia de tales instituciones constituye un elemento central en la descripción de los pueblos indígenas.²⁰

Por tanto, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas, de sus formas de autogobierno y autoorganización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena; lo que lo distingue de otros sectores de la población nacional; por ello, tanto la disposición constitucional citada como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a **mantener, controlar y**

²⁰ Sala Superior, Juicio Para la Protección de los Derechos Político-electoral del Ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-1740/2012.

desarrollar sus instituciones políticas, jurídicas, culturales, económicas y sociales.

Al tema, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas considera que los pueblos, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos **internos y locales.**

De tal manera que, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Sin embargo, a su vez, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de **autodeterminarse en distintos órganos de gobierno,** pues el ámbito de incidencia puede ser en el seno de la colectividad, **o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución, como es el caso de los Ayuntamientos y Congresos.**

Al respecto, la Sala Superior, en diversos criterios sobre el tema, ha sostenido que el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida, lo cual, es uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como así lo disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2o constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los artículos 4, 5 y

20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es un derecho humano, que resulta indisponible reconocer a las autoridades constituidas y que, a su vez, es innegable ante los tribunales de justicia, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

Esta configuración, como derecho fundamental, implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a:

- 1) Promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho;
- 2) Interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y,
- 3) Aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Por ello, de acuerdo con la **jurisprudencia 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**²¹, 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:

- 1) 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;

²¹ 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.

- 2) 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;
- 3) **La participación plena en la vida política del Estado, y**
- 4) **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.**

En cuanto al primer aspecto, el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes de los pueblos indígenas consistente en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático que es el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, lo que conlleva a considerar a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Bajo esa perspectiva, la Sala Superior ha reflexionado que estos aspectos fundamentales del derecho de autogobierno guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe

ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Ahora bien, los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se instruyen en lo relativo a sus asuntos internos y locales; los otros dos aspectos, encuentran su concreción de las formas en que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas en la **vida política del Estado** y en ese sentido, es dable considerar que las poblaciones indígenas tienen el derecho de participar —sí así lo deciden— sin discriminación en la toma de decisiones políticas que infieren en su territorio y población.

En resumen, puede decirse que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse con sus propias tradiciones constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, lo cual conlleva cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y externos.

Ya que el autogobierno, la autoorganización y autogestión de los pueblos indígenas en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y externos constituye un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de estos pueblos para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

6.3.1.1 Derecho a la consulta

En relación con el derecho de participación, como parte de su autogobierno, las comunidades indígenas tienen el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.

En efecto, el Estado y sus autoridades deben en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa a los pueblos y

comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

En el ámbito de sus atribuciones, todas las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, en el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, porque uno de los objetos de tal procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas pueden ser perjudicados por las acciones que lleguen a determinar las autoridades.

Al tema, la SCJN sostuvo el anterior criterio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015 el diecinueve de octubre de dos mil quince, así como al resolver el amparo en revisión 631/2015 el ocho de mayo de dos mil trece, criterio que dio origen a la tesis de rubro y texto siguiente:

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a

dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

De esa manera la obligación de consultar a los pueblos indígenas y permitir su libre participación se relaciona, en general, con la aplicación de los postulados constitucionales y convencionales establecidos en los artículos 1° y 2° constitucionales, relacionados con el diverso 6° del referido Convenio, los cuales edifican las bases para la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de la formulación, implementación y evaluación de las medidas y programas que los afecten directamente.

Por lo anterior, se considera que siempre que se tome una decisión relacionada con los Pueblos y Comunidades Indígenas resulta necesaria la implementación de una consulta previa, libre, informada y de buena fe. Tales exigencias resultaban aplicables a los trabajos de reformas y creación de normas que se relacionen con los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

6.3.2 Supremacía constitucional, omisiones legislativas y su estado de inconstitucionalidad

Uno de los principios fundamentales en que descansa el Derecho Mexicano es el de la supremacía constitucional, que consiste en la cualidad de la Constitución de fungir como la norma jurídica superior que da validez y unidad al orden jurídico nacional; es decir, la Constitución es la fuente última de validez de un sistema jurídico, de tal suerte que — de acuerdo a un criterio jerárquico— para que una norma sea válida, requiere encontrar su fundamento de validez, de conformidad con sus respectivas normas superiores y, en última instancia, con la Constitución.²²

El sistema de jerarquía normativa ha sido construido en distintas formas a través de las diversas interpretaciones al artículo 133 de la Constitución Federal, que dispone en cuanto a su literalidad lo siguiente:

²² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México 1996, página 3023.

*Artículo 133. Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado, serán la **ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.***

Por ello, el principio de supremacía constitucional mexicana descansa en la idea de que la Constitución representa la unidad del sistema normativo y está situada en el punto más elevado de este, pues contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas, que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general.

Así, las Constituciones modernas —como la de México— tienen, entre otras, la función fundamental de regular las relaciones entre el poder público y los gobernados a través del establecimiento de un catálogo de derechos humanos, con lo cual se limita el campo de acción del poder público para hacer valer los derechos de las personas.

Cabe precisar que la Constitución representa la norma que rige el buen funcionamiento de una sociedad y que, en ese sentido, otorga derechos a quienes a ella se sujetan, así como también impone deberes que aseguren la legalidad y el cumplimiento de disposiciones expresas y obligatorias para todos miembros de una sociedad.

Así, con relación a las obligaciones que la propia Constitución establece, las mismas se traducen en las facultades que tienen ciertos grupos, en específico, las autoridades en distintas materias, que vigilan sea cumplido lo que la norma establece.

De lo anterior, entonces, pudiera decirse que la Constitución es la norma suprema en la que se debe establecer la organización, estructura y

facultades de los distintos órganos del Estado y, a su vez, instituir y reconocer los derechos de los gobernados.

Conforme a este orden de ideas, el principio de supremacía constitucional implica que cuando el resto de las normas jurídicas se opongan al contenido de la norma suprema, carecen de validez y, como consecuencia, no deben ser acatadas esas normas secundarias que ya que han incumplido los mandatos constitucionales.

Sin embargo, es de señalarse, que no solo el contravenir lo dispuesto por la norma suprema conlleva a su incumplimiento, sino también, en algunos supuestos, puede haber un desacato al principio de supremacía constitucional, como por ejemplo, —además de las omisiones ejecutivas y judiciales— cuando el Poder Legislativo (Federal o Local) no desarrolla a través de una ley o norma secundaria, las previsiones de la Constitución, es decir, no crea las normas jurídicas que requieren la efectividad para dar cumplimiento al mandato constitucional.

En ese sentido, puede decirse que el Poder Legislativo, a quien la Constitución le brinda la tarea de creación de leyes en un aspecto amplio, es quien deberá, en primer lugar, buscar que los derechos de la sociedad sean cumplidos a través de sus debates, decisiones y planteamientos, los cuales se ven plasmados en las leyes.

Que claro, el acatamiento a la Supremacía Constitucional por sí mismo no entraña una obligación de expedir una ley; sin embargo, —como así se estudiará más adelante— cuando existe obligación constitucional (expresa o tácita) de legislar sobre determinado mandato y esto no se lleva a cabo, estaremos frente a una omisión legislativa.

Al tema, resulta conveniente definir o establecer el concepto de omisión legislativa y el estado de inconstitucionalidad que puede generar, para ello, se dará respuesta a las siguientes interrogantes; **¿Qué se entiende por omisión?** y **¿Cuándo una omisión legislativa es inconstitucional?**

Puede decirse, que la omisión legislativa es “toda inercia o silencio del legislador que deje de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesto desde la Constitución”²³. En otras palabras, como así se ha orientado, se trata del incumplimiento de una obligación constitucional por parte del legislador al principio de supremacía constitucional.

A respecto, la SCJN en la tesis de **jurisprudencia P./J. 11/2006**, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”, ha dispuesto que la omisión legislativa puede dividirse, principalmente, en dos tipos: **la absoluta**, que sucede cuando los órganos legislativos del Estado simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y la omisión **relativa**, que sucede 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.

Aunado a lo anterior, también la SCJN, ha referido (en el estudio de omisiones legislativas en controversias y acciones de inconstitucionalidad) que, combinando las competencias o facultades de ejercicio obligatorio (mandato expreso) y de ejercicio potestativo (discrecionalidad del legislador), con las omisiones absolutas y relativas, pueden presentarse los siguientes tipos de omisiones legislativas:

- a. **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b. **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c. **Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que

²³ César Astudillo. “[La inconstitucionalidad por omisión en México](#)”, en Carbonell, Miguel (comp.), En busca de las normas ausentes, 2°. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga;
y,

- d. **Relativas en competencias 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.

Clasificación que resulta útil para regular el control de constitucionalidad sobre una omisión legislativa, sobre todo para, en principio, determinar si procede la revisión de tal omisión o no.

Ahora bien, para que una omisión legislativa sea inconstitucional, la inactividad del legislador debe suceder a pesar de existir una previsión constitucional expresa que mandata una determinada conducta y ésta no se verifica, o bien, se despliega o legisle de modo deficiente, pero cualquiera de los **dos supuestos omisivos son inconstitucionales**, pues de manera absoluta o parcial no se está cumpliendo con el principio de supremacía constitucional, y en ese sentido, en un determinado caso, existe un estado inconstitucionalidad por omisión del legislador.

En otras palabras, puede decirse que una omisión legislativa inconstitucional no se reduce a un simple “no hacer”; sino que la omisión legislativa significa no hacer aquello a lo que, de forma cierta, se estaba constitucionalmente obligado. **Es decir, el Legislador, concretamente, no cumple con las órdenes de Legislar.**

Por ello, se ha considerado que las omisiones legislativas inconstitucionales tienen los siguientes elementos constitutivos:²⁴

- a. **Falta de desarrollo.** Este elemento tiene un sentido amplio que se refiere a la ausencia total de legislación o la presencia

²⁴ LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL FRENTE A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Salvador O. Nava Gomar. Pp 207; Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J., "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", op. cit., pp. 29-37 y RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México, Editorial Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, pp. 56

de una normativa parcial, derivado del incumplimiento del mandato de legislar;

- b. **Inconstitucionalidad derivada de la inactividad del Poder Legislativo.** Este tema parte del supuesto de que, en función de sus competencias, el encargado de producir las normas con rango de ley que desarrollen los preceptos constitucionales es el Poder Legislativo. Por lo que su inactividad provoca una violación constitucional;
- c. **Transcurso de un periodo temporal excesivo.** Para considerar que hay un comportamiento inconstitucional por parte del legislador, la inactividad debe conectarse con el transcurso de un periodo excesivamente prolongado.

Es decir, en los casos que la norma constitucional no establece plazos perentorios para el cumplimiento de una obligación y el legislador muestra una conducta omisiva, para desarrollar legislativamente la norma de la Constitución, que se extiende a lo largo del tiempo, sin ninguna justificación, y

- d. **Derecho subjetivo a la legislación.** Se refiere a que frente a la obligación de legislar existe un derecho recíproco a la legislación o "normación" y al procedimiento efectivo de ese derecho.

En consecuencia, conforme a las líneas anteriores, el examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo de normas constitucionales por parte del Poder Legislativo, pues "no todos los silencios del legislador son constitutivos de una omisión contraria a la Constitución"²⁵; sin embargo, la inconstitucionalidad de dicha omisión legislativa se producirá cuando el órgano legislativo con su silencio, vinculado a la exigencia constitucional de acción, altera por omisión el contenido normativo de la Constitución y

²⁵ Villaverde Menéndez, Ignacio, La inconstitucionalidad por omisión, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 35.

esas consecuencias provocan un estado de inconstitucionalidad; como por ejemplo, el no poder hacer efectivos los derechos político electorales consagrados en la propia norma suprema e instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

6.3.3 Control jurisdiccional de las omisiones legislativas

Las disposiciones constitucionales no son simples declaraciones, sino mandamientos que al surgir de un órgano popular constituyen normas obligatorias que deben ser observadas. Por ello, desde el surgimiento de las constituciones escritas se ha ido evolucionando en las formas para que las normas en ellas establecidas sean cumplidas, a lo cual se ha denominado control constitucional.

Como así se ha referido en líneas anteriores, el artículo 133 de nuestra Constitución, establece que la ley suprema de toda la unión debe ser vigilada por los Jueces de cada estado, quienes deben arreglar el marco normativo aplicable en la entidad federativa a lo que mandata la Constitución y tratados internacionales.

Acorde con lo anterior, derivado de la reforma del artículo 1º de la Constitución, en materia de derechos humanos²⁶, se estableció que todas las autoridades del país se encuentran obligadas a velar por el cumplimiento (control) de los derechos humanos, bien sean de fuente nacional (constitucional) o internacional (convencional).

Estos controles de derechos humanos son una garantía para asegurar o fortalecer la aplicación de las normas constitucionales las leyes y normas expedidas por el Estado.

De tal manera que, —como se ha referido anteriormente— si el legislador incurre en una omisión legislativa, es decir, no legisla y desarrolla algún precepto de la Constitución no comete propiamente una infracción a la misma, pero sí su silencio o inactividad fomenta la creación o mantenimiento de efectos normativos contrarios al texto

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

constitucional, entonces, su inacción podrá ser considerada como fuente de inconstitucionalidad, y ante tal situación, debe realizarse el control jurisdiccional constitucional por parte de los Jueces mexicanos, lo cual, no es una invasión de competencias al Poder Legislativo, pues es la propia Constitución la que mandata la vigilancia por parte de todas las autoridades en el cumplimiento a lo dispuesto en tal norma suprema.

Es decir, le corresponde al Juzgador, desde su ámbito competencial — como vigilante de la Constitución— y mediante su labor de interpretación, intentar en la medida de lo posible, en colaboración con los poderes constituidos y con fundamento en el principio de Supremacía Constitucional, hacer eficaz el precepto constitucional sin violentar el principio de división de poderes.

Así, la labor del Juez de constitucionalidad, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable o mandatado, sino de advertir el posible estado de inconstitucionalidad que sucede y tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional que no la tiene.

En concordancia con lo anterior, la Sala Superior ha emitido diferentes criterios en materia de omisiones inconstitucionales a fin de garantizar el principio de certeza²⁷, el respeto y la vigilancia los derechos político-electorales, tanto respecto de omisiones legislativas absolutas como de vacíos normativos o ausencias normativas generadas por situaciones extraordinarias.

Por ejemplo, se ha establecido que, entre otro medios de impugnación, mediante el juicio de revisión constitucional electoral los jueces que integran el pleno de la Sala Superior, son competentes para conocer sobre omisiones legislativas derivadas de una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, o bien, cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los

²⁷ El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que se encuentra sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.

ciudadanos, ello ante la presunta falta de emisión de la normativa local un proceso electoral en una a entidad federativa.²⁸

Acorde con esto, los Jueces en la materia están obligados a conocer de sobre las supuestas omisiones legislativas que provoquen el no ejercicio de los derechos políticos electorales de cualquier ciudadano, máxime si esta situación es expuesta ante un tribunal electoral mediante la demanda de un medio de impugnación como el que nos ocupa, ya que con ello se hace efectiva no solo la vigilancia de la Constitución sino también el acceso a la jurisdicción del Estado. Sirve de sustento lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Local²⁹, así como la Jurisprudencia 7/2013, de rubro: **“PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORA.”**³⁰

6.4 CASO CONCRETO

Conforme a lo mandatado por el artículo 2, inciso A, fracciones III y VII de la Constitución, el agravio en la presente sentencia se considera **FUNDADO** y, por lo tanto, existe omisión legislativa sobre el tema. Esto, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Como se ha indicado, la inconstitucionalidad por omisión tiene lugar cuando uno de los Poderes del Estado, no atiende un precepto constitucional que lo obliga a realizar cierta acción, ya sea que se establezca de manera expresa o tácita.

Al respecto, el Poder Legislativo —como primer garante de la Constitución— no debe ignorar sus facultades que constitucionalmente le han sido conferidas y, al mismo tiempo, debe cumplir con las obligaciones que también la propia norma suprema le mandata. Por ello,

²⁹ Constitución Política del Estado de Chihuahua. ARTICULO 9º. Los pueblos indígenas y las personas que los componen, tienen derecho al acceso pleno a la Jurisdicción del Estado.

³⁰ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil trece, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

cabe destacar, que el Poder Legislativo cuenta con la facultad exclusiva de dictar leyes, para así atender las necesidades, observar y hacer los derechos que la Constitución confiere a la sociedad.

Por tanto, una omisión legislativa se tilda de inconstitucional por el hecho de contar con la falta de desarrollo por parte del poder legislativo en relación con las normas constitucionales que tienen un carácter obligatorio; **teniendo como consecuencia, una aplicación ineficaz de la norma y del Estado de Derecho.**

Ahora bien, a partir de lo contenido en los artículos 1, 2, 4, 35, fracción II, de la Constitución, así como en los artículos 1, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Políticos del Hombre y del Ciudadano; 3, 8, numeral 2, inciso d), y 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como 2, numeral 1; 4 y 6, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se puede afirmar que el legislador del estado de Chihuahua está obligado a establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

En el caso particular de nuestra entidad federativa, debe reconocerse, que el legislador de Chihuahua ha establecido diversa normativa correspondiente a los derechos de participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas. A continuación, se analiza y desglosa la misma.

La Constitución Local³¹ en su capítulo II denominado DE LOS DERECHOS INDÍGENAS, particularmente, en su artículo 8, establece el catálogo de derechos reconocidos por el Estado de Chihuahua a sus pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el párrafo segundo, fracciones III, V y VI, disponen que en ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus mecanismos de toma

³¹ Denominación reformada mediante Decreto No. 791-2012 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 64 del 11 de agosto de 2012.

de decisiones, elegir a sus autoridades y representantes, bajo los principios de equidad, garantizando la participación de las mujeres frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados; y a dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles.

Por su parte, el artículo 10, de la Constitución Local, establece que los pueblos indígenas, con base en sus Sistemas Normativos Internos: tienen derecho a determinar sus procesos de desarrollo y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural; participar en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal; y a la representación en la administración pública.

Acorde con lo anterior, en el artículo 64, fracción XXXVII, de la Constitución arriba citada, se señala que dentro de las facultades que tiene el Congreso, es dictar leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos, para lo cual se escuchará a sus representantes cuando se discutan las mencionadas leyes.

Conforme a esa facultad, el Congreso aprobó³² la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua en cuyos artículos 1 y 2 estableció como objeto de esta, el garantizar el ejercicio de los derechos de todos los pueblos indígenas presentes en el Estado de Chihuahua, regulando los derechos de los pueblos indígenas, el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, así como las obligaciones del Estado para con los derechos de ellos.

Adicionalmente, en los artículos 6 y 7 de la citada ley se dispuso que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía, la cual ejercen principalmente a través de sus comunidades y que las comunidades indígenas son sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido por un grupo de personas pertenecientes a un pueblo indígena que integran una unidad cultural con identidad

³² El 29 de junio de 2013, siendo la última reforma la sucedida el 30 de agosto de 2017.

propia, formas dinámicas de organización territorial y sistemas normativos internos.

Al respecto, se señala que las decisiones al interior de las comunidades indígenas y, en su caso, los mecanismos para su aplicación, tendrán los alcances y consecuencias equivalentes a las determinaciones del Estado.

En es orden de ideas, el numeral 9 de la ley antes citada, establece como marco de su autonomía y de acuerdo con sus sistemas normativos internos, las comunidades indígenas ejercerán los siguientes derechos:

- I. *Regirse a sí mismas conforme a su organización como mejor convenga a sus fines e intereses, basándose en los principios y lineamientos generales que marca la presente Ley.*
- II. *Mandar y hacerse obedecer dentro de la comunidad.*
- III. *Aplicar sus propias formas de organización y definir a sus integrantes.*
- IV. *Determinar y generar sus propios sistemas normativos internos.*
- V. *Aplicar sus mecanismos de toma de decisiones.*
- VI. *Llevar a cabo sus formas de impartir justicia al interior de la comunidad y de conformidad a lo que establezcan las leyes en la materia.*
- VII. Elegir libremente a sus autoridades y representantes.**
- VIII. *Ser consultadas a fin de dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*
- IX. *Desarrollar, preservar, utilizar y enriquecer su idioma, sistemas rituales y, en general, su patrimonio cultural tangible e intangible.*
- X. *Conservar y mejorar de manera sustentable su biodiversidad, ecosistemas, paisaje y su patrimonio biocultural.*
- XI. *Definir y protagonizar su desarrollo.*
- XII. *Diseñar e implementar sus propios sistemas de educación.*
- XIII. *Asociarse libremente con otras comunidades indígenas.*
- XIV. *Las demás que establezca la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.*

Y en el mismo sentido, el artículo 32, de la normatividad citada, dispone que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la participación y representación política con base en su autonomía y sistemas normativos internos, quedando previsto **que las leyes en la materia —es decir, leyes electorales y demás que resulten**

aplicables—, en lo procedente, determinarán las formas en las que se hará efectivo este derecho.

De acuerdo con la normatividad local prevista en el estado de Chihuahua, en resumen, se advierte cierto reconocimiento sobre el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para la participación y representación de la vida política del estado.

Ya que en ejercicio de su autonomía y conforme a sus sistemas normativos internos, en esta entidad federativa, los pueblos indígenas tienen reconocido el derecho a:

- a) Establecer sus mecanismos de toma de decisiones, elegir a sus autoridades y representantes, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados;
- b) Dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles;
- c) Determinar sus procesos de desarrollo y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural;
- d) Participar en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal; y
- e) Tener representación en la administración pública.

Sin embargo, del marco normativo constitucional local y legal antes relacionado, realmente no significa que la legislación en comento haga posible el ejercicio de los derechos políticos-electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para ser votados y acceder a los cargos de participación política en los Ayuntamientos y Congreso del Estado.

Por ello, de lo anterior, como punto toral de la presente sentencia, se tiene que contrastar la normativa local con lo dispuesto en la Constitución, particularmente, con las fracciones III (reformada el 29 de enero de 2016)³³ y VII (reformado, el 6 de junio del año pasado)³⁴ del inciso A del artículo 2º, ya que tales fracciones mandatan que la propia norma suprema reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para:

a. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales elijan a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán **su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad;**

b. **Accedan y desempeñen los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados,** en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Quedando previsto que, en ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

c. **Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos,** observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

d. **Debiendo las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los**

³³ Mediante DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

³⁴ Mediante DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Es decir, en el contenido normativo, conforme al principio de supremacía constitucional, existe una obligación expresa dictada por la Constitución, por la cual se obliga a las entidades federativas para que en los municipios —donde se tiene presencia indígena— se reconozca y regule los derechos de participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, de lo cual, es dable interpretar la posibilidad de que este sector de la sociedad tenga representantes electos por el voto popular con facultades y atribuciones de autoridad en el territorio político que conforman los municipios con población indígena.

Al tema, como es conocido por los habitantes de esta entidad federativa, en el Estado de Chihuahua —como otras entidades federativas— se tiene una diversidad de pueblos y comunidades indígenas, generalmente, visibles o ubicados en las zonas serranas. Lugares geográficos de población indígena que se encuentran delimitadas legalmente por municipios y distritos tanto judiciales como electores, en los cuales hay autoridades del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones, administran, imparten justicia y legislan para todos los habitantes de dichas zonas poblacionales.

Es decir, en los municipios (delimitados por ayuntamientos y distritos electorales) en donde se encuentran la población indígena del estado de Chihuahua, hay autoridades que, en el caso de los miembros de los Ayuntamientos y Diputados son electas mediante el voto popular (representación ciudadana) quienes están facultadas para tomar decisiones de interés público que pueden beneficiar o afectar directamente la vida interna y externa de los pueblos y comunidades indígenas.

De tal manera que, conforme a una interpretación pro-persona, es dable considerar que el legislador federal a través de las reformas a las fracciones III y VII, inciso del artículo 2º de la Constitución, conforme a

los derechos humanos propiamente reconocidos por nuestra norma suprema e instrumentos internacionales aplicables, previó legislar tales mandatos con la finalidad de que realmente, en las entidades federativas, pueda materializarse la posibilidad en el acceso de la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los municipios donde junto con la demás habitantes —no indígenas— conviven y llevan una vida en sociedad.

Al tema, no pasa por inadvertido que las reformas que dieron origen a las fracciones III y VII en mención, tuvieron como sustento la equidad de los géneros en las elecciones populares que realicen los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es así, ya que en el caso de la fracción III, conforme al acuerdo 215/2014 I P.O. decretado por la entonces Comisión de Pueblos y comunidades Indígenas del Congreso que fue remitido a la Cámara de Senadores para la aprobación de la minuta de proyecto de reforma de la fracción III, inciso A del artículo 2º de la Constitución, se hace saber que originalmente el dispositivo normativo en comento mandataba lo siguiente: “elegir de acuerdo con sus formas propias de gobierno, garantizando a las mujeres en condición de equidad frente a los varones en un marco que respete el pacto federal y soberanía de los estados”.

Situación que fue modificada atendiendo, entre otros, por la recomendación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto al caso de Eufrosina Cruz Mendoza, mujer indígena quien fue limitada en ejercicio de sus derechos políticos-electorales por la autoridad del municipio de Santa María Quiébolani, ya que a pesar de resultar electa Presidente Municipal, después fue anulado su triunfo bajo el argumento de la aplicación de usos y costumbres de su comunidad en las que se establecía que las mujeres no podían acceder a cargos públicos, propiciando con ello la transgresión de sus derechos humanos reconocidos por la constitución e instrumentos internacionales.

Mencionando la entonces Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso que, derivado de lo anterior y otros asuntos similares la Sala Regional Xalapa del TEPJ emitió la **Tesis XLII/2014** de

rubro: “**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS ELECCIONES CONFORME A ESE SISTEMA NORMATIVO, SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**”. Tesis que posteriormente por reiteración de criterios de la Sala Superior, se elevó para ser la **Jurisprudencia 22/2016** y que a la letra dispone:

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, párrafo quinto, apartado A, fracciones I, II, III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, Base A, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 255, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la mencionada entidad federativa, se advierte que el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto ya que su ejercicio debe de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado Mexicano, entre los cuales está el de garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres. En este contexto, las normas del Derecho Consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva

Asimismo, referente a la fracción VII, inciso A del al artículo 2º, su adición al texto de la constitución, de acuerdo con el debate y participación de los legisladores, tuvo como tema principal reforzar la paridad entre los géneros en los cargos de elección popular que pueden participar los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, tal reforma a partir de su promulgación y de acuerdo con su propio contenido normativo, dispuso la obligación constitucional para que las entidades federativas no solo prevea la paridad de géneros en los representantes indígenas que son electos en los municipios del país, sino que, por principio, se reconoció el derecho que tienen todos los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para ser electos en los municipios en donde se desarrollan y llevan su vida en común con la demás población.

Así, para poder dar cumplimiento efectivo a lo mandatado por la Constitución y hacer efectivos los derechos políticos electorales que tienen los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para

participar, ser votados y ocupar espacio públicos en los municipios y autoridades que los representan; **en la normativa de la materia, es decir, tanto en la Constitución Local y Ley Electoral, inclusive para una mejor adecuación además en el Código Municipal del Estado de Chihuahua y la Ley Orgánica del Congreso, debe preverse contenido expreso que adecue y haga efectivo el mandato constitucional del derecho de participación y representación de los pueblos indígenas.**

Como se ha referido, si bien, existe cierta normativa local que reconoce el derecho de representación política de los pueblos indígenas, ésta no es suficiente para que realmente se de cumplimiento a lo mandado por el artículo 2º inciso A, fracciones III y VII de la Constitución, pues, actualmente, tanto en la Constitución Local como en la Ley Electoral no se prevén medidas legislativas que garanticen el derecho de ser votado y representación política multi referido; de tal manera que, existe un silencio legislativo en cuanto a la adecuación de la normatividad local con respecto a lo ordenado por la Constitución y de ahí lo fundado del agravio.

En el tema, es de resaltarse que, de acuerdo con los autos del expediente en que se actúa, el Congreso informó a este Tribunal los trabajos que se han realizado sobre el ejercicio de los derechos políticos electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas —que por cierto no son pocos y además se considera como correctos y adecuados—, los cuales se detallan a continuación:

Se han realizado **cuatro iniciativas** de las que actualmente está conociendo el Poder Legislativo; en primera instancia, la que puede ser identificada con el número 140 y que se refiere a una reforma constitucional presentada el **doce de octubre de dos mil dieciocho** por el C. Gobernador del Estado; otra es la número 166 que se presentó con fecha **veintitrés de octubre de dieciocho** y con la que se propone reformar el Código Municipal para incorporar las regidurías para los pueblos indígenas; la tercera que se identifica con el número 227, con la que se propone crear una diputación por el principio de representación indígena, presentada el **treinta de octubre de dieciocho** y que

posteriormente se genera un retorno para que fuera la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas la que conociera del mismo; y finalmente, la cuarta de las iniciativas en comento que se identifica con el número 1622 y con la que se propone expedir una Ley de Consulta para los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, la misma que fue presentada el **veintidós de enero del dos mil veinte**.

Asimismo, con fecha diez de febrero de **dos mil veinte**, en reunión de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas de la Sexagésima Sexta Legislatura,³⁵ se conoce la iniciativa número 1622, con la que se propone expedir la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

Luego, **el veinticuatro de febrero del año en curso**, la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas, analizó y aprobó el Protocolo de Actuación para la implementación del Proceso de Participación y Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas que Radican en el Estado de Chihuahua.

Y de acuerdo con la Convocatoria que se anexa en el mencionado informe circunstanciado del Congreso, se destaca que se han realizado 13 consultas previas a pueblos indígenas, siendo la primera de ellas el día once de marzo del presente año, con ello la falta de realización de 23 consultas más.

Sin embargo, a pesar de los trabajos legislativos y las fechas respectivas, de acuerdo con el agravio esgrimido en esta sentencia, al no existir regulación en la normativa electoral aplicable que haga efectivos los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para ser votados y acceder a cargos de representación popular en los municipios donde tienen presencia, se considera que existe un incumplimiento a lo mandado por las fracciones III y VII, inciso A del artículo 2º de la Constitución.

³⁵ Lo anterior obra en el Acta número 18 que puede ser localizado en el portal web oficial del Congreso del Estado, particularmente en la siguiente dirección de internet: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/comisiones/minutas/5043.pdf>

Y, por lo tanto, conforme a lo dispuesto por la SCJN en la tesis de jurisprudencia **P./J. 11/2006**. De rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**.”³⁶, nos encontramos en una omisión legislativa de carácter absoluta y de ejercicio obligatorio que provoca un estado de inconstitucionalidad en esta entidad federativa, pues el órgano legislativo del Estado, en el tema, por mandato constitucional tiene la obligación de adecuar la normatividad electoral, sin que hasta el momento de la presente impugnación se haya realizado o previsto.

Esto es así, ya que, en el caso concreto, se tiene configurados los siguientes elementos constitutivos:³⁷

a. Falta de desarrollo. No existe adecuación en la Constitución Local, Ley Electoral o legislación local aplicable que haga efectivos los derechos políticos electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, para participar, ser votados y así poder acceder a cargos de elección popular en las esferas (Ayuntamientos y Congreso) de gobierno que ejercen actos de autoridad en los municipios donde habitan.

b. Inconstitucionalidad derivada de la inactividad del Poder Legislativo. Hasta la fecha existe una inactividad del Congreso que provoca una violación constitucional, en función de las competencias exclusivas que como el encargado de producir las normas con rango de ley desarrolle los preceptos constitucionales.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 118/2008. Partido de la Revolución Democrática. 9 de diciembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 68/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

³⁷ LA OMISIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL FRENTE A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Salvador O. Nava Gomar. Pp 207; Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J., "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", op. cit., pp. 29-37 y RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México, Editorial Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, pp. 56

Si bien existen trabajos legislativos sobre los derechos políticos electorales ventilados y estudiados en el presente caso que como se ha referido son diversos y correctos; de igual manera, hasta la fecha, localmente no se encuentra legislada normativa que haga efectiva el mandato constitucional, por la cual se pueda garantizar y hacer efectiva la participación política de los pueblos y comunidades en los Ayuntamientos y Congreso.

c. Transcurso de un periodo temporal excesivo. La inactividad prevista en el presente caso se considera lo suficientemente prolongado para considerarse hasta la fecha como un incumplimiento, ya que en el caso de lo dispuesto por la fracción III, inciso A del artículo 2º de la Constitución, conforme al segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, **el veintidós de mayo de dos mil quince**³⁸, por el que se reformó dicha fracción, se ordenó a las legislaturas de los estados adecuar las constituciones locales y la legislación correspondiente, en un plazo no mayor a ciento ochenta días, a partir de la entrada en vigor del referido Decreto, **plazo que feneció el día doce de noviembre de dos mil quince.**

En cuanto a la fracción VII del artículo en mención, el artículo CUARTO del decreto se dispuso que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, sin embargo, para dicha obligación no se estableció un tiempo expreso de cumplimiento o adecuación; empero, desde el momento de su publicación (seis de junio de dos mil diecinueve) y hasta la fecha, la no adecuación de tales medidas ha transcurrido un tiempo de más **320 días**, periodo que se considera excesivo para la adecuación de la normativa electoral local.

³⁸ Consultable en: <https://dof.gob.mx/>

d. Derecho subjetivo a la legislación. Frente a la obligación de legislar conforme a lo mandatado por el artículo 2º, inciso A, fracciones III y VII de la Constitución, existe además el reconocimiento de los derechos político electorales (derechos humanos) de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de ser votado y tener representación política en los Ayuntamientos y Congreso, pues es la propia Constitución, los tratados y convenios internacionales que forma parte del sistema jurídico mexicano e, inclusive, la propia Constitución Local, que reconocen el derecho recíproco a la legislación o normación para hacer efectivos este tipo de derechos humanos.

Pues los derechos de los indígenas, son de base constitucional y convencional de configuración legal, lo que significa que para su ejercicio necesariamente requiere de una actividad regulatoria, pues sólo de esa forma se podrán conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman su contenido en cada entidad federativa.

Así, como se puede apreciar, el legislador democrático del estado de Chihuahua no ha establecido un mecanismo que resulte efectivo para proteger el derecho de las personas indígenas de acceder, de acuerdo con sus usos y costumbres, a cargos públicos representativos en los Ayuntamientos y el Congreso, vulnerando con ello el mandato constitucional y convencional en materia de participación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad.

Finalmente, antes de proseguir con la determinación y efectos de esta resolución, explicada y analizada la obligación por parte del Congreso de crear mecanismos legislativos para proteger el derecho de las personas indígenas de acceder, de acuerdo con sus usos y costumbres, a cargos públicos representativos de índole legislativo y municipal, se presenta la siguiente pregunta: **¿Cuál es el método o la forma de materializar el derecho de las personas indígenas para integrar órganos del poder público?**

La respuesta es concreta y es a través de la implementación de **acciones afirmativas o medidas compensatorias**, que, en el caso concreto, pueden ser de índole legislativo (por parte del Congreso) o, administrativo (por parte del Instituto Electoral).

Este tipo de acciones o medidas toman la forma y el sentido de la justicia conmutativa tal y como la describe Aristóteles, pues su objetivo es compensar una desigualdad de hecho al estar implementadas para ciertos grupos vulnerables que se han considerado como desprotegidos.

Es decir, las acciones afirmativas y medidas compensatorias tienen la finalidad de equilibrar la desproporción injustificable que existe entre las oportunidades de que tienen unos, frente a las desigualdades que tienen otros, lo que justifica que a los primeros se le preste un trato desigual a fin de nivelar las oportunidades de los segundos³⁹

Al tema, la Sala. Superior, ha sostenido que de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se colige la obligación del Estado mexicano y sus autoridades, para establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material.⁴⁰

Los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son:

- a) **Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones

³⁹ Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág. 607.

⁴⁰ **Jurisprudencia electoral 11/2015** de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

- b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos; y,
- c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En efecto, las acciones afirmativas tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables.⁴¹

Así pues, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales —como son los pueblos y comunidades indígenas— tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material y son pertinentes para solventar el estado de inconstitucionalidad que provoca la omisión legislativa analizada. Por ello, las autoridades que estén implicadas, deben implementar, de acuerdo con su criterio y elementos descritos, las acciones afirmativas y medidas compensatorias que se estimen necesarias para garantizar plenamente los derechos políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad federativa.

⁴¹ Jurisprudencia electoral 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.** Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

7. DETERMINACIÓN.

En consecuencia, por todas las razones esgrimidas, este Tribunal declara que el Congreso del Estado de Chihuahua ha incurrido en una omisión legislativa inconstitucional, referente a la inexistencia de normatividad que regule, desarrolle y haga efectivos los derechos políticos electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos públicos en los Ayuntamientos y el Congreso del Estado de Chihuahua.

8. EFECTOS

Al considerarse la existencia de un estado de inconstitucionalidad sobre de los derechos político electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, ser votados y ocupar espacios públicos en el Congreso y los Ayuntamientos que gobiernan los municipios en los que se tiene presencia indígena; asimismo, tomando en consideración el actual estado de emergencia sanitaria por el que atraviesa el país y, en lo particular, el Estado de Chihuahua debido a la pandemia mundial ocasionada por el virus SARS-Cov2 (Covid-19), se estiman los siguientes efectos:

A) Para el Congreso del Estado.

1. Por medio de la presente sentencia se hace saber al Congreso, la **existencia de un estado de inconstitucionalidad** por la falta de normatividad electoral y demás que resulte aplicable, por la cual se pueda hacer efectivos los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de ser votados para los cargos de Diputados del Congreso y miembros de los Ayuntamientos de los municipios en donde existe una presencia poblacional indígena que se estime como considerable.

2. En pleno respeto a la división de poderes y facultades exclusivas que tiene el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, con apoyo en el principio de supremacía constitucional, este Tribunal Electoral como

vigilante de la Constitución y desde su ámbito competencial, **ORDENA** al Congreso prever lo necesario para adecuar la normativa electoral y demás que sea aplicable respecto a lo mandatado por el artículo 2º, inciso A, fracciones III y VI de la Constitución, respetando en todo momento el derecho a la consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua.

Para ello, atendiendo las medidas sanitarias ordenadas por los Poderes Ejecutivos Federal y Local, conforme con la reincorporación que se vaya realizando a las labores habituales del Congreso y de acuerdo las actividades previstas en la Convocatoria informada a este Tribunal, se debe continuar con los trabajos realizados y concluir, en la inmediatez de lo posible, las consultas restantes a los pueblos y comunidades indígenas que faltan de realizarse.

Para que, conforme a los resultados obtenidos, antes de que fenezca el plazo para reformar la legislación electoral previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución (90 días antes del inicio del formal del proceso), el Congreso adecue la normativa de la materia con los mandatos ordenados por el artículo 2º, inciso A, fracciones III y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Para el Instituto Estatal Electoral

1. Se **EXHORTA** al Instituto Estatal Electoral para que, en la medida de lo posible, coadyuve con el Congreso a fin de que antes de que fenezca el plazo para reformar la normativa electoral del estado, se prevea legislación en la materia que haga efectivo el derecho político electoral de los pueblos y comunidades indígenas para participar, acceder y ocupar cargos de elección popular, esencialmente, en la elección de Diputados al Congreso y en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos de los municipios donde se estime que existe una considerable población indígena.

2. En caso de que, debido a la situación de emergencia sanitaria que se vive en el Estado de Chihuahua, no se pueden realizar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas respecto a su derecho participación en la vida política de las autoridades electas mediante el voto popular de los municipios donde tienen presencia, se **VINCULA** al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral para que en ejercicio de su facultad reglamentaria, acuerde las acciones afirmativas y medidas compensatorias que se estimen necesarias a fin de que en el proceso electoral 2020-2021 pueda hacerse efectivo el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de Diputado al Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos de los municipios en donde se estime que existe un porcentaje considerable de población indígena.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO. Conforme al considerando **SEXTO** y **SÉPTIMO** de esta sentencia, de acuerdo a lo mandado por el artículo 2º, inciso A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara que el Congreso del Estado de Chihuahua ha incurrido en omisión legislativa inconstitucional, referente a la inexistencia de normatividad que regule, desarrolle y haga efectivos los derechos políticos electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos públicos en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputados al Congreso del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. Conforme al considerandos **OCTAVO** de la presente sentencia, se exhorta al Congreso del Estado y el Instituto Estatal Electoral el cumplimiento de los EFECTOS precisados.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Devuélvase las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. DOY FE.

**JULIO CÉSAR MERINO ENRÍQUEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS
MAGISTRADO**

**ARTURO MUÑOZ AGUIRRE
SECRETARIO GENERAL**