

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES  
DE LA CIUDADANÍA**

**EXPEDIENTE:** JDC-022/2023

**ACTOR:** ANTONIO FLORES SUÁREZ

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**  
CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA  
Y OTRA

**MAGISTRADO EN FUNCIONES:** GABRIEL  
HUMBERTO SEPÚLVEDA RAMÍREZ

**COLABORARON:** LUISA ALEJANDRA  
PORTILLO AGUIRRE Y ERIK ADRIÁN  
MORALES CHACÓN

**Chihuahua, Chihuahua; a veintiséis de junio de dos mil veintitrés.**

**Sentencia** que declara la inexistencia de la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Chihuahua, porque el actor pretende cuestionar una determinación que fue materia de una sentencia dictada por este órgano jurisdiccional. Asimismo, vincula al Instituto Estatal Electoral para que previo al inicio del proceso electoral local emita acciones afirmativas en beneficio de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para que accedan a candidaturas independientes.

**GLOSARIO**

<b>Congreso Local o Congreso del Estado</b>	Congreso del Estado de Chihuahua
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<b>Instituto Electoral</b>	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
<b>Ley de Derechos Indígenas</b>	Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua
<b>Ley Electoral</b>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sala Superior**

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**TEPJF**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## 1. ANTECEDENTES<sup>1</sup>

- 1. Sentencia del juicio ciudadano JDC-02/2020.** El cuatro de mayo de dos mil veinte, este Tribunal emitió sentencia en el juicio ciudadano local JDC-02/2020, en la cual declaró que el Congreso Local incurrió en omisión legislativa, por la inexistencia de normatividad que regule, desarrolle y haga efectivos los derechos político electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos de elección públicos en las elecciones de ayuntamientos y legisladores<sup>2</sup>.
- 2. Juicio ciudadano.** El veintiocho de abril, el actor promovió juicio ciudadano en contra del Congreso del Estado, por la presunta omisión de legislar en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades indígenas.
- 3. Recepción del expediente.** El diez de mayo, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral remitió la demanda del presente juicio junto con el informe circunstanciado y demás documentación atinente.
- 4. Turno.** Mediante acuerdo de diez de mayo, la Magistrada Presidenta de este Tribunal ordenó formar el expediente con la demanda y demás constancias, así como registrarla con la clave de expediente JDC-022/2023 y turnarlo al Magistrado en Funciones, Gabriel Humberto Sepúlveda Ramírez.
- 5. Radicación y requerimiento.** El dieciséis de mayo, el Magistrado Instructor radicó el expediente en su ponencia y formuló requerimiento al Congreso del Estado para que enviara diversa documentación necesaria para la debida integración del expediente.

---

<sup>1</sup> Las fechas que a continuación se asentarán a continuación corresponden al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

<sup>2</sup> La cual se invoca como hecho público y notorio en términos del artículo 322, párrafo 1) de la Ley Electoral, así como en la jurisprudencia 27/97 de rubro "HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, julio de 1997, página 117.

6. **Sustanciación.** El veinticuatro de mayo, se tuvo por cumplido el requerimiento y cinco de junio, se admitió la demanda.
7. **Cierre de instrucción y circulación del proyecto.** Posteriormente, el veintitrés de junio se declaró cerrada la instrucción por no existir pruebas pendientes por desahogar. En la misma fecha se circuló el proyecto de sentencia para su aprobación por parte del Pleno de este Tribunal.

## 2. COMPETENCIA

8. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio, promovido por un ciudadano por su propio derecho y como integrante de una comunidad indígena, por la presunta omisión legislativa y reglamentaria en que incurren el Congreso Local y el Instituto Electoral de emitir la normatividad correspondiente de implementar acciones afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas en materia de candidaturas independientes.
9. Lo anterior, en términos de los artículos 37, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como 303, numeral 1, inciso d), 365 y 366, numeral 1, inciso e), g) y 370 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, así como en la jurisprudencia 7/2017, de la Sala Superior<sup>3</sup>.

## 3. PROCEDENCIA

10. El juicio ciudadano reúne los requisitos legales de procedencia, conforme a lo siguiente.
11. **Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre y la firma del actor; se señalan las omisiones reclamadas, las autoridades responsables, los agravios y los hechos en que sustenta su impugnación.

---

<sup>3</sup> Rubro: "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 17 y 18.

- 12. Oportunidad.** El juicio ciudadano se presentó de manera oportuna, porque el actor se duele de la omisión en que incurren dos autoridades, la cual se traduce en un hecho de tracto sucesivo, que provoca que el plazo legal para impugnarlo no vence, mientras subsista tal omisión. Lo anterior en términos de la jurisprudencia 15/2011.<sup>4</sup>
- 13. Legitimación.** El juicio fue promovido por parte legítima, toda vez que el actor se trata de un ciudadano que comparece por derecho propio y quien se adscribe como integrante de la comunidad indígena PIMA O'oba.<sup>5</sup>
- 14. Interés legítimo.** Se actualiza interés legítimo del actor, pues se autoadscribe como integrante de una comunidad indígena<sup>6</sup> y esa situación es suficiente para que acuda al juicio a deducir acciones en favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado.<sup>7</sup>
- 15. Definitividad.** Las omisiones reclamadas son definitivas e inatacables porque no existe medio de impugnación que deba promoverse previamente a este juicio.

#### 4. CUESTIÓN PREVIA

- 16.** Es preciso señalar que la parte actora promueve el presente juicio en calidad de integrante de la comunidad indígena PIMA O'oba.
- 17.** Esta situación provoca que la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que

<sup>4</sup> Rubro "PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

<sup>5</sup> Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 4/2012, de rubro "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO." *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 Y 19.

<sup>6</sup> Rubro "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

<sup>7</sup> En términos de la jurisprudencia 9/2015, rubro "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

18. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.
19. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.”<sup>8</sup>
20. También se tiene presente que en los juicios en materia indígena, la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la lógica y las máximas de la experiencia, a efecto de que los medios de prueba allegados al proceso sean analizados atendiendo a su naturaleza y características específicas, sin que sea válido dejar de otorgarles valor y eficacia con motivo del incumplimiento de algún formalismo legal que, a juicio del juzgador y de acuerdo a las particularidades del caso, no se encuentre al alcance del oferente.
21. El criterio anterior se encuentra recogido en la Jurisprudencia 27/2016 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.”<sup>9</sup>
22. De la misma manera se toma en consideración que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, exige que en los casos relacionados con el derecho electoral indígena, se realice el estudio con una perspectiva intercultural; mismo razonamiento es aplicable en términos de la jurisprudencia 19/2018, de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

<sup>9</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 11 y 12.

<sup>10</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

23. Asimismo, se tomarán en cuenta principios de carácter general que de acuerdo con los instrumentos internacionales deben ser observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, tales como: la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia considerando las especificidades culturales.
24. Lo anterior conforme a lo establecido tanto en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, emitido por la SCJN, así como en el *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas* expedido por el TEPJF.

## 5. ESTUDIO DE FONDO.

### 1. Planteamientos del actor

25. En su demanda hace valer los siguientes agravios.
- 26.a. **Omisión del Congreso del Estado.** El actor señala que el Congreso del Estado es la autoridad idónea para que dentro del ejercicio de sus facultades otorgue a él y a los pueblos indígenas la garantía y tutela efectiva del derecho de ser votadas y ser votados en candidaturas independientes, que posibilitaría el acceso efectivo a la postulación de cargos de elección popular.
27. Sostiene que en la historia del país existe un sesgo que ha permitido que las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas han sido excluidas de la vida política, de la vida pública y de la toma de decisiones del Estado. Esa situación provoca la trasgresión clara y manifiesta a los derechos de votar y ser votados y el de participación efectiva dentro de los congresos y ayuntamientos de los integrantes de ese grupo por parte del Congreso Local, pues es omiso en legislar en la materia a pesar de la normativa constitucional e internacional que obliga a reducir la brecha de desigualdad de las personas.

**28.b. Omisión del Instituto Electoral.** El promovente argumenta que la falta de un marco normativo por parte del Instituto Electoral que prevea medidas afirmativas en favor de las comunidades indígenas, vulnera su derecho humano a la certeza jurídica, pues le impide ejecutar acciones encaminadas a cumplir su objetivo de participar en los procesos electorales como candidato independiente, pues debe esperar una reforma de ley que le permita ejercer su derecho a ser votado, para que la autoridad emita medidas afirmativas.

**29.c. Desigualdad estructural y déficit en el ejercicio de las personas pertenecientes a grupos y comunidades indígenas.** El actor sostiene que la participación político electoral de las personas de pueblos y comunidades indígenas se trastoca si se tiene en cuenta que los requisitos establecidos en los artículos 200, 202, 205 y demás relativos de la Ley Electoral para el registro de candidaturas independientes resultan discriminatorios para una persona cuya circunstancia socioeconómica es totalmente en desventaja frente al resto de la sociedad.

**30.** Por ello, el promovente alega que los requisitos para obtener una candidatura independiente consistentes en el acta constitutiva de una asociación civil, el registro de la asociación civil ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y el comprobante de la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación, resultan difíciles de cumplir para los integrantes de una comunidad indígena.

**31.** Por ello, considera que los requisitos anteriores deben ser analizados junto con el referido al apoyo ciudadano, que también representa un obstáculo desde un enfoque multicultural, mediante el cual se establezcan las condiciones para que el acceso a la candidatura independiente sea realmente en condiciones de igualdad.

**32.** Además, sostiene que la flexibilización de uno u otro requisito para acceder a una candidatura independiente en favor de personas integrantes de comunidades indígenas ya ocurrió en otras entidades federativas, como el Estado de Coahuila, según se advierte de la sentencia recaída en el expediente TECZ-JC-1/2021.

33. Aunado a lo anterior, argumenta que, en Oaxaca se contempla la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y su derecho a postular candidaturas independientes mediante la celebración de asambleas comunitarias generales, medida que atiende a las especificaciones culturales y mecanismos propios de dichas comunidades.
34. Conforme con los argumentos expuestos, la **causa de pedir** se sustenta en la presunta violación al derecho político de ser votado provocado con base en una aparente omisión legislativa y reglamentaria.
35. La pretensión del actor es que este órgano jurisdiccional ordene al Congreso del Estado y al Instituto Electoral para que emitan disposiciones legales y reglamentarias que contengan medidas afirmativas en favor de las comunidades indígenas para postular candidaturas independientes.
36. Este órgano jurisdiccional analizará de manera conjunta los agravios identificados relacionados con los temas de la omisión legislativa del Congreso del Estado y desigualdad estructural de los derechos de los integrantes de las comunidades indígenas, al estar relacionados entre sí, para finalmente concluir con el estudio del motivo de lesión relacionado con la omisión reglamentaria del Instituto Electoral.

## 2. Decisión

### **a. Se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada**

37. A juicio de este Tribunal, los planteamientos formulados por el actor respecto a la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado y desigualdad estructural de los integrantes y pueblos indígenas son **ineficaces**, porque en el caso se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada.
38. Al respecto, la Sala Superior señaló en la jurisprudencia 12/2003, de rubro **“COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”**<sup>11</sup>, que la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos de dos maneras distintas: a) la primera se denomina eficacia directa, y opera

---

<sup>11</sup> *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, páginas 9 a 11.

cuando los sujetos, el objeto y la causa resultan idénticos en las dos controversias; y b) la segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

**39.** En cuanto a esta última, no es indispensable la identidad de los tres elementos apuntados, sino que se requiere que concurren los siguientes:

- a. La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente.
- b. La existencia de otro proceso en trámite.
- c. Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o por tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios.
- d. Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero.
- e. Que en ambos juicios se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio.
- f. Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico.
- g. Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

**40.** En este sentido, independientemente de que la eficacia refleja de la cosa juzgada no genera la improcedencia de un medio de impugnación, la actualización de dicha figura jurídica sí puede constituir un obstáculo para atender un determinado agravio, pues para ello debe estarse a lo resuelto en el juicio precedente a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias<sup>12</sup>.

**41.** Ahora bien, de la lectura de la demanda se advierte que el actor se duele que el Congreso del Estado incurra en omisión legislativa porque no prevé las reglas sobre las cuales los integrantes de las comunidades y pueblos

---

<sup>12</sup> Véanse las sentencias dictadas por la Sala Regional Monterrey del TEPJF, al resolver los juicios SM-JDC-538/2013, SM-JRC-113/2013, SM-JRC-7/2014 y SM-JDC-237/2014, por citar algunos ejemplos.

indígenas pueden acceder a cargos de elección popular mediante la vía independiente.

42. Preciado lo anterior, enseguida se explicitan las razones por las que se estima que en este caso se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada respecto de los agravios aducidos.

a) **Existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente.** Lo constituye el juicio ciudadano JDC-02/2020.

b) **Existencia de otro proceso en trámite.** Este elemento se satisface con el juicio que nos ocupa.

c) **Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios.** La vinculación entre los juicios estriba principalmente en el impacto que tiene en el presente asunto la decisión relativa a la existencia de omisión legislativa del Congreso del Estado para regular el acceso de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas a candidaturas independientes, tomada por este Tribunal al dictar sentencia en el expediente JDC-02/2020.

43. Es decir, si en el primer juicio ciudadano se determinó la existencia de una omisión legislativa, tal decisión necesariamente se vincula con el reclamo del actor sobre la falta de reglas legales para permitir que personas de pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a candidaturas en la modalidad de la vía independiente, pues en caso de variar tal determinación en este juicio, se generarían sentencias contradictorias.

d) **Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero.** Tanto el Congreso del Estado como el promovente se encuentran vinculados por la determinación tomada por este Tribunal al dictar sentencia en el juicio ciudadano JDC-02/2020.

44. En efecto, la cosa juzgada, como tal, tiene límites objetivos y subjetivos. Conforme a estos últimos, dicha figura afecta en principio solo a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso o a quienes están vinculados jurídicamente con ellos, como por ejemplo los causahabientes o los unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones, entre

otros casos. Sin embargo, existen otros supuestos en los cuales la autoridad de la cosa juzgada tiene efectos generales y afecta a los terceros que no intervinieron en el procedimiento respectivo, como por ejemplo ocurre con las cuestiones que atañen al estado civil de las personas, o las relativas a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias, entre otros<sup>13</sup>.

45. En el caso, la materia del juicio ciudadano identificado con la clave JDC-02/2020 consistió en determinar si el Congreso del Estado incurrió en omisión legislativa, respecto del derecho político electoral de ser votado, así como el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.
46. En la sentencia, este Tribunal determinó que 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 del Estado, vulnerando con ello el mandato constitucional y convencional en materia de participación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.
47. En ese sentido, estimó que el método o la forma de materializar el derecho de las personas indígenas para integrar órganos del poder público era la implementación de acciones afirmativas o medidas compensatorias de índole legislativo por parte del Congreso del Estado o administrativo por parte del Instituto Electoral, cuyo propósito es equilibrar la desproporción injustificable que existe entre las oportunidades que tienen unos y otros, frente a las desigualdades que tienen otros, lo que justifica que a los primeros se les preste un trato desigual a fin de nivelar las oportunidades de los segundos.
48. Así, se razonó que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales -como los pueblos y comunidades indígenas- tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material y son pertinentes para solventar el estado de inconstitucional que provoca la omisión legislativa analizada.

---

<sup>13</sup> Véase la tesis jurisprudencial de rubro: "**COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS**". Novena Época, Registro: 168958, Instancia: **Pleno**, Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 86/2008, Página: 590.

49. Por ello, este Tribunal ordenó que las autoridades implicadas deben implementar, de acuerdo con su criterio y elementos descritos, las acciones afirmativas y medidas compensatorias necesarias para garantizar plenamente los derechos políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad federativa.
50. Así, este órgano jurisdiccional **declaró la existencia de un estado de inconstitucionalidad por la falta de normativa electoral y demás que resulte aplicable, por la cual se puedan hacer efectivos los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de ser votados para los cargos de legislador del Congreso Estatal y miembros de los Ayuntamientos de los municipios en donde existe una presencia poblacional indígena que estime como considerable.**
51. Por tanto, **ordenó al Congreso del Estado prever lo necesario para adecuar la normativa electoral** y demás que sea aplicable respecto a lo mandado por el artículo 2º, Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Federal, respetando en todo momento el derecho a la consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas en el Estado.
52. Asimismo, **exhortó** al Instituto Electoral para que coadyuvara con el Congreso a fin de que antes de que fenezca el plazo para reformar la normativa electoral local, 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 diputaciones y ayuntamientos.
53. Como puede advertirse, la materia del juicio ciudadano JDC-02/2020 puede llegar a incidir directa o indirectamente en la esfera jurídica del actor, dado que la sentencia emitida por este Tribunal tiene relación con la orden dada al Congreso del Estado para legislar en materia de derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas.
54. En este sentido, la sentencia del expediente aludido **vinculó al promovente**, ya que este Tribunal se pronunció de manera general en torno a la existencia del deber del Congreso del Estado de emitir la normativa que permita el ejercicio pleno y efectivo de las y los integrantes

de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con los parámetros establecidos en las normas constitucionales y convencionales.

55. Finalmente, los elementos restantes para concluir que opera la eficacia refleja de la cosa juzgada son: **que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso sobre ese elemento; y que para la solución del segundo juicio también sea indispensable asumir un criterio sobre el referido factor lógico-común.**

56. Tales extremos se satisfacen en el caso concreto, ya que, como se dijo, la pretensión del actor es que se declare la existencia de una omisión legislativa para regular los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de candidaturas independientes, situación que ya fue colmada con la sentencia del juicio JDC-02/2020, pues se ordenó al Congreso del Estado la emisión de la normativa a este respecto.

57. En conclusión, como se adelantó, los agravios expuestos son ineficaces debido a la actualización de la eficacia refleja de la cosa juzgada, lo cual impide que este Tribunal se pronuncie al respecto, pues de hacerlo al existir un pronunciamiento previo y definitivo, supondría desconocer la inalterabilidad de una sentencia ejecutoriada.

***b. No se actualiza la omisión reglamentaria del Instituto Electoral***

58. Son **infundados** los planteamientos del actor respecto a la presunta omisión reglamentaria en que incurre la autoridad electoral administrativa, porque la emisión de acciones afirmativas mediante lineamientos, reglamentos o normatividad está supeditada a la aprobación de las disposiciones legales por parte del Congreso Local.

59. En efecto, la facultad reglamentaria, según lo dispone la SCJN, está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esta reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

60. El segundo principio consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar, alterar o modificar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural, los alcances de las disposiciones de la ley, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a los de la propia ley que va a reglamentar.<sup>14</sup>
61. Atento al criterio anterior, los órganos electorales administrativos, al igual que el Poder Ejecutivo, cuentan con la facultad de emitir reglamentos, acuerdos generales o lineamientos, con el fin de dar efectividad a sus atribuciones conferidas por la ley relacionadas con los procesos electorales.<sup>15</sup>
62. En ese sentido, la facultad reglamentaria de las autoridades electorales debe observar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, pues tienen que ajustarse a los parámetros establecidos por la ley.
63. En el caso se estima que el Instituto Electoral **no incurre en omisión reglamentaria** por la falta de lineamientos que prevean acciones afirmativas en favor de comunidades indígenas para acceder a una candidatura independiente, pues es indispensable contar con la legislación correspondiente aprobada por el Poder Legislativo.
64. Al respecto, la Sala Superior sostuvo que tratándose de los derechos indígenas, los organismos públicos locales electorales no están en posibilidad jurídica de emitir normas reglamentarias y/o lineamientos hasta en tanto el legislador local expida de modo completo, la regulación que permita el ejercicio del derecho político de representación de que se trata, porque de lo contrario, se podrían vulnerar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia 30/2007. Rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515

<sup>15</sup> En el caso del Instituto Electoral, la facultad reglamentaria está contenida en el artículo 65, párrafo 1), inciso o) de la Ley Electoral.

<sup>16</sup> Véase la ejecutoria del recurso de reconsideración SUP-REC-588/2018. En este caso, la Sala Superior consideró que la facultad de regular o reglamentar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas correspondía en primera instancia al Congreso del Estado de Sinaloa y no al Instituto Electoral local. Lo anterior, en la inteligencia de que el OPLE de esa entidad federativa sí cuenta con facultades para reglamentar y emitir lineamientos, **siempre y cuando lo haga a partir de la legislación electoral** emitida por el Congreso local y, concluyó, que la facultad reglamentaria está acotada a complementar las leyes del Poder Legislativo emitidas exclusivamente en materia electoral. De ahí que considerara que resultara improcedente la solicitud del Partido Sinaloense relativa a que el OPLE emitiera lineamientos en la materia.

65. Ante tal situación, la Sala Superior ha sostenido que la falta de ley **no es impedimento** para que el Instituto Electoral respectivo pueda ejercer su facultad para adoptar medidas y acciones que faciliten a los integrantes de comunidades y pueblos originarios el cumplimiento de los requisitos para obtener el registro de candidaturas independientes.
66. En el caso, resulta necesaria la emisión de la legislación por parte del Poder Legislativo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos de votar y ser votados de las comunidades indígenas, como se ordenó en el expediente JDC-02/2020, para que la autoridad electoral esté en posibilidad de emitir la reglamentación correspondiente.
67. En este sentido, a pesar de que este órgano jurisdiccional ordenó al Congreso del Estado la emisión de la legislación en materia de derechos políticos de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, a la fecha no se cuenta con la legislación respectiva. Por tal situación, se considera **que en el caso no se actualiza la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Electoral.**
68. Empero, el Instituto Electoral como autoridad encargada de asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos políticos y electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones<sup>17</sup> **puede adoptar las medidas necesarias para orientar y auxiliar** a las personas integrantes de pueblos originarios en el cumplimiento de los requisitos para registrar una candidatura independiente.
69. En efecto, la autoridad electoral, como autoridad en la materia, está en posibilidad de realizar las gestiones atinentes ante las autoridades hacendarias, fiscales o notariales para que cualquier interesado en obtener una candidatura independiente, incluidos quienes integran las comunidades indígenas, obtenga las facilidades necesarias para que entreguen en tiempo y forma los documentos que acrediten los requisitos necesarios que deben acompañarse a su aviso de intención para obtener dicha candidatura, como son la apertura de una cuenta bancaria, así como los testimonios notariales relacionados con la constitución de una

---

<sup>17</sup> En términos del artículo 48, párrafo 1), inciso c), de la Ley Electoral.

asociación civil y el registro de esta ante el Servicio de Administración Tributaria.

- 70.** Para ello, puede celebrar convenios con instituciones bancarias y hacendarias para eliminar barreras burocráticas que retrasen la apertura de una cuenta ante el banco, el registro ante el Servicio de Administración Tributaria, o bien, acordar con los colegios notariales la expedición rápida de los testimonios respectivos para la constitución de la asociación civil para el manejo de los recursos de los aspirantes a obtener la candidatura independiente.<sup>18</sup>
- 71.** Incluso, en el caso de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, el Instituto Electoral deberá prestar la asesoría y el auxilio necesario para la realización de los trámites necesarios para cumplir con la totalidad de los requisitos señalados por la ley para aspirar a una candidatura de ese tipo.
- 72.** Al caso, resulta orientador la sentencia del juicio ciudadano SG-JDC-27/2018, en el cual, la Sala Regional Guadalajara determinó que la Comisión Temporal de Candidaturas Independientes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora no prestó la asesoría u orientación a un ciudadano que se ostentó como integrante de una comunidad indígena.
- 73.** En dicho asunto, el órgano jurisdiccional resolvió que la comisión responsable tuvo que asegurarse de que el afectado como miembro de una comunidad indígena contaba con la información de manera clara y detallada respecto a las formas en las que tenía que desahogar los requisitos previstos en la convocatoria, entre los que se encontraba la apertura de una cuenta bancaria.
- 74.** Por ello, estimó que al no haber actuado bajo parámetros que tomaran en consideración la especificidad del solicitante como miembro de una comunidad indígena, la comisión responsable violentó en perjuicio del ciudadano el derecho de adquirir la calidad de aspirante a candidato

---

<sup>18</sup> Esto en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 2 de la Ley Electoral, que establece que las autoridades electorales contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

independiente para contender al cargo de la presidencia municipal Etchojoa, Sonora.

75. Así, como se razonó, la autoridad electoral está en posibilidad de prever las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos políticos de las y los integrantes de comunidades indígenas.

76. Ahora, como se asentó anteriormente, en caso de que el Congreso del Estado no haya legislado en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas antes del inicio del proceso electoral local, **la propia autoridad electoral deberá emitir la reglamentación o lineamientos atinentes para emitir acciones afirmativas en favor de dichas comunidades.**

77. Esto no implica la sustitución de la función legislativa del Poder Legislativo, sino de una medida de carácter temporal, a fin de hacer efectivos los derechos políticos de las comunidades indígenas.<sup>19</sup>

78. Para ello, dicha autoridad deberá observar el derecho de consulta a favor de dichas comunidades antes de emitir cualquier disposición que pueda afectar sus derechos políticos.<sup>20</sup>

79. Por último, no le asiste razón al actor en lo referente al criterio sostenido en el juicio ciudadano TECZ-JDC-1/2021 por parte del Tribunal Electoral de Coahuila de Zaragoza, mismo que no es aplicable al presente asunto.

80. Lo anterior, porque de la revisión de la sentencia aludida se advierte que el citado órgano jurisdiccional no eximió a quien solicitó el registro de la candidatura independiente del requisito de presentar una cuenta bancaria, pues se acreditó que el actor realizó el trámite oportuno de la apertura de la cuenta bancaria, situación que fue valorada por la autoridad administrativa electoral para otorgarle el registro de la candidatura independiente.

---

<sup>19</sup> Esto en atención al criterio de la Sala Superior contenido en la sentencia del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2020.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro "CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

81. Además, el juicio no fue promovido por algún integrante de una comunidad indígena.

82. Así las cosas, en el caso procede **vincular al Consejo Estatal del Instituto Electoral** para que, en caso de que el Congreso Local no expida la legislación atinente, y previo al inicio del próximo proceso electoral local, emita **los lineamientos y/o acuerdos generales que prevan acciones afirmativas** en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para la postulación de candidaturas independientes.

83. Para ello, deberá realizar los estudios en relación con el tema a regular y consultas necesarias con las comunidades indígenas, antes de emitir la normativa correspondiente.

***c. Difusión de la sentencia y formato de lectura de fácil acceso***

84. Por último, en atención al derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas de que el Estado les asista para traducir en su idioma cualquier resolución recaída a un proceso jurisdiccional, se ordena la traducción de la presente sentencia en el idioma O óba no'ok, perteneciente a la comunidad PIMA, así como en las lenguas rarámuri y guarijó (warihó) y se difunda a través de las vías que se estimen idóneas para el conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas que integran el Estado.

85. Además, deberá realizarse una síntesis de fácil lectura de esta sentencia para el actor, las demás comunidades y pueblos indígenas, así como cualquier interesado.

86. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia de la Sala Superior 32/2014 y 46/2014, de rubros "COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA" y "COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN".

87. Para ello, se vincula al Instituto Electoral para que, en colaboración con su Defensoría Pública de Derechos Políticos y Electorales de la Ciudadanía Chihuahuense, dé cumplimiento a esta disposición.
88. Así, la versión pública y de lectura simple para la parte actora debe quedar con el siguiente texto:

**Versión pública y de lectura fácil para la parte actora:**

*“Tú, Antonio Flores Suárez expusiste que el Congreso del Estado de Chihuahua y el Instituto Estatal Electoral, no han cumplido su obligación de implementar las medidas necesarias para garantizar los derechos político- electorales de las personas integrantes y comunidades indígenas para acceder a candidaturas independientes a cargos de elección popular.*

*Te informamos que la magistrada y los magistrados de este Tribunal, estudiamos tu solicitud y consideramos que no es posible concederte la razón, porque en una sentencia anterior, el Tribunal ordenó que el Congreso del Estado emita la normatividad por la cual las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas puedan hacer efectivos sus derechos político- electorales, que incluye el ser votado para los cargos de representación popular al Poder Legislativo y Ayuntamientos.*

*Sin embargo, en esta sentencia ordenamos al Instituto Electoral prevea las acciones afirmativas para que las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas puedan participar y acceder a candidaturas en el próximo proceso electoral.*

*Por último, hacemos de tu conocimiento que, para que pudieras escuchar y entender mejor esta sentencia, se ordenó su traducción en el idioma O’oba no’ok.”*

89. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

**6. RESUELVE**

**PRIMERO.** Son **inexistentes** las omisiones legislativa y reglamentaria atribuidas al Congreso del Estado y al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

**SEGUNDO.** Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que proceda conforme a lo ordenado en el inciso b) del estudio de fondo de la presente resolución.

**TERCERO.** Se **ordena poner a disposición** del actor, del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y demás interesados, la síntesis de la presente sentencia para su difusión amplia entre la población del Estado. Por ello, se vincula al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que, en colaboración con

su Defensoría Pública de Derechos Políticos y Electorales de la Ciudadanía Chihuahuense, proceda conforme al apartado c) del estudio de fondo de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

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

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

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO**  
**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ**  
**MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA**  
**RAMÍREZ**  
**MAGISTRADO EN FUNCIONES**

**NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ**  
**SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL**