

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

EXPEDIENTE: JDC-031/2023

ACTORA: MARIA LUISA BUSTILLOS
GARDEA

AUTORIDADES RESPONSABLES:
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE
CHIHUAHUA Y CONGRESO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA

MAGISTRADO PONENTE: HUGO
MOLINA MARTÍNEZ

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA PRIMIGENIA:** VIANEY
YORLIN ARAGÓN VEGA

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** SOCORRO ROXANA
GARCÍA MORENO¹

Chihuahua, Chihuahua, a tres de agosto de dos mil veintitrés.²

Sentencia definitiva que resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, promovido por María Luisa Bustillos Gardea contra la omisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua, así como de la omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral de implementar acciones afirmativas para garantizar su derecho de ser votada y representada mediante cargos de elección popular.

Glosario

¹ Secretario de Estudio y Cuenta encargado del engrose, Jesús Sinhué Jiménez García.

² En adelante todas las fechas que se mencionan se refieren al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado de Chihuahua
Código de Procedimientos Civiles	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua
INE	Instituto Nacional Electoral
Instituto	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Ley electoral	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Congreso	Congreso del Estado de Chihuahua
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

1.1 Sentencia del juicio ciudadano JDC-02/2020. El cuatro de mayo de dos mil veinte, este Tribunal Electoral emitió sentencia en el juicio ciudadano identificado con la clave JDC-02/2020, en la cual declaró que el Congreso del Estado de Chihuahua 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 públicos en las elecciones de miembros de los ayuntamientos y diputados al Congreso del Estado.

1.2 Presentación del medio de impugnación. El veinticuatro de mayo, María Luisa Bustillos Gardea, quien se autoadscribe como integrante del pueblo originario Rarámuri y, en específico, de la comunidad indígena de Ciénega de Norogachi, presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, en contra de presuntas omisiones legislativas y reglamentarias por parte del Congreso del Estado de Chihuahua y del Instituto Estatal Electoral, para

garantizar su derecho de ser votada y representada mediante cargos de elección popular.

1.3 Recepción del expediente. El treinta y uno de mayo, la Consejera Presidenta del Instituto, remitió el presente medio de impugnación junto con el informe circunstanciado correspondiente y demás documentación relativa al mismo.

1.4 Registro y reserva de turno. El primero de junio, se ordenó formar y registrar el expediente identificado con la clave JDC-031/2023 y se tuvo por recibido el informe circunstanciado del Instituto. Además, se acordó la reserva de turno, toda vez que en ese momento no se contaban con las constancias necesarias para la debida integración del expediente.

1.5 Remisión de trámite. Por acuerdo emitido por la Magistrada Presidenta de este Tribunal el seis de junio, se ordenó remitir copia certificada del medio de impugnación y sus anexos, al Congreso del Estado de Chihuahua, para efectos de realizar el trámite correspondiente a la demanda.

1.6 Recepción de documentos. El diecinueve de junio, se recibió en este Tribunal, el informe circunstanciado remitido por el Congreso del Estado de Chihuahua, así como los anexos al mismo.

1.7 Turno. Por acuerdo del veinte de junio, se turnó el expediente para su sustanciación a la ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez.

1.8 Admisión. Por acuerdo del veintisiete de junio, se admitió el presente medio de impugnación y se abrió la instrucción.

1.9 Cierre de instrucción, circulación de proyecto y convocatoria. Mediante auto del treinta y uno de julio se declaró cerrada instrucción,

se instruyó circular el proyecto de sentencia, y se solicitó se convocara a sesión de Pleno de este Tribunal Estatal Electoral.

1.10 Sesión pública. El uno de agosto, se llevó a cabo la sesión pública en la cual, se votó por unanimidad de votos de las Magistraturas integrantes del pleno a favor del proyecto propuesto por el Magistrado Hugo Molina Martínez, con excepción del punto resolutivo primero el cual se rechazó por la mayoría, asumiendo el engrose correspondiente la Magistrada Presidenta.

1.11 Engrose. El tres de agosto, la Magistrada Presidenta emitió el engrose correspondiente.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio interpuesto por una ciudadana por su propio derecho y como integrante de una comunidad indígena, en contra de presuntas omisiones por parte del Congreso del Estado de Chihuahua y del Instituto Estatal Electoral, para garantizar su derecho político y electoral de ser votada y ejercer un cargo de elección popular.

Respecto a la competencia de la omisión legislativa por parte del Congreso, se configura la competencia a este Tribunal, conforme a lo establecido en la jurisprudencia 7/2017, emitida por la Sala Superior, de rubro: **“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL”**, la cual indica, en esencia que, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la Sala Superior, atendiendo al sistema de distribución de

competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

Luego, al establecerse la necesidad de agotar el principio de definitividad del recurso local electoral, entonces, este Tribunal Estatal Electoral es el órgano con competencia para ello.

Lo anterior, con fundamento en 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, incisos e), g) y 370 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que prevén la competencia de este Tribunal para conocer de los juicios de la ciudadanía que se promuevan cuando se consideren vulnerados los derechos político-electorales de la ciudadanía.

3. PROCEDENCIA

En el caso, procede el estudio de los requisitos de procedencia:

3.2.1 Forma. El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la Ley.

3.2.2 Oportunidad. El medio de impugnación fue interpuesto en tiempo; toda vez que el objeto de reclamo es una omisión³ atribuida a dos autoridades, cuya naturaleza es de tracto sucesivo, y por ende es recurrible en cualquier momento ya que, el posible perjuicio causado ocurre cada día. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia **15/2011**, emitida por Sala Superior de rubro: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”**.

3.2.3 Legitimación. El presente juicio es promovido por una ciudadana por su propio derecho, perteneciente al pueblo Rarámuri, integrante de

³ El acto reclamado consiste en un no hacer de las autoridades responsables.

la comunidad indígena de Ciénega de Norogachi; por lo que se cumple con el requisito de legitimación y se acredita la representación con la que se comparece.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 317, inciso d); de la Ley.

3.2.4 Interés jurídico y/o legítimo. Se actualiza el interés legítimo, en virtud de que la accionante, presentó el juicio de la ciudadanía, por propio derecho, en el que se autoadscribe⁴ como miembro del pueblo originario Rarámuri, y acude en ejercicio de un interés legítimo para deducir acciones en favor de un grupo históricamente vulnerado.

Lo anterior, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia **9/2015**, de rubro **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”**, que indica, en esencia que, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela y principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectiva para la protección de los mismos.

En tales condiciones, se actualiza el interés legítimo de la actora, pues al permitir que María Luisa Bustillos Gardea, combata omisiones constitutivas de una afectación a los derechos de un grupo indígena, en este caso particular de la comunidad Rarámuri integrante de la comunidad indígena Ciénega de Norogachi, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la

⁴ Véase la tesis 12/2013, de 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.

marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.⁵

3.2.5 Definitividad. Este requisito se ve colmado, ya que no existe medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

4. CUESTIÓN PREVIA

De manera preliminar, es preciso señalar que la actora promueve el juicio que nos ocupa, como integrante de la comunidad indígena Ciénega de Norogachi.

En virtud de lo anterior, como en forma similar se estableció por este órgano jurisdiccional, al resolver el juicio dentro del expediente de clave **JDC-022/2023**, en el caso concreto debe suplirse no solo la deficiencia de los motivos de agravio, si no su ausencia total y precisar el acto que realmente afecta a la actora, sin más limitaciones que las derivadas del principio de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso electoral, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario, la facilidad de acceso a los tribunales.

Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.⁶

⁵ Similar criterio se sostuvo en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-92/2022 y acumulados.

⁶ Véase la tesis 13/2008 con rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**". 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.

De igual forma, debe tomarse en consideración, que tratándose de 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 todos y cada uno de 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 encuentra al alcance del oferente. Lo anterior, a fin de procurar compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en la que se encuentran las comunidades indígenas, con pleno respeto al principio de igualdad procesal y a las reglas elementales en materia probatoria, sin que ello implique necesariamente tener por acreditados los hechos objeto de la prueba⁸.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2° de la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades⁹.

5. PLANTEAMIENTO DEL CASO

5.1 Síntesis de agravios

⁸ Véase la tesis 27/2016 con rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA”**. 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.

⁹ Véase la tesis 19/2018 con rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**. 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.

Del análisis efectuado por este Tribunal al escrito de impugnación, se advierte que la actora expone como agravios¹⁰, los siguientes:

a. Omisión legislativa del Congreso del Estado. Señala la actora que, existe una trasgresión al derecho político-electoral de ser votados y de ser representados en cargos de elección popular de los pueblos y comunidades indígenas, por parte del Congreso del Estado, al mantener la omisión de legislar en esta materia; toda vez que:

- El Congreso del Estado es la autoridad idónea, dentro del ejercicio de sus facultades, para otorgar a quien suscribe y a los pueblos y comunidades indígenas la garantía y tutela efectiva del derecho humano a ser votadas y el de ser representadas dentro de las diputaciones y ayuntamientos, como parte del reconocimiento de que formamos parte de la sociedad mexicana y por lo tanto tenemos el derecho a formar parte de las determinaciones que se toman por el Estado.
- Existe un marco normativo de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido no solo por la legislación nacional sino también la internacional, es decir, de los tratados de los que el Estado Mexicano forma parte.
- Es obligación del Estado garantizar en términos de igualdad la participación en la vida política del mismo; sin embargo, no podemos pasar por alto que existe en la historia de nuestro país un sesgo que ha permitido por décadas que las personas que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas hayan sido excluidas de la vida política.
- La legislación nacional y la internacional obligan al legislador a generar las condiciones a través de la ley para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho político-electoral de

¹⁰ Jurisprudencia de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**, publicada en la página 830, Tomo XXXI, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, del Semanario Judicial de la federación. Novena Época

ser votados y el de la participación efectiva en los congresos y ayuntamientos.

- No puede pasarse por alto, el hecho de que el Congreso del Estado, ya cuenta con la obligación de legislar al respecto, como parte del cumplimiento de la sentencia emitida por este Tribunal Electoral en el expediente JDC-02/2020.
- La omisión de legislar por parte del Congreso, causa un perjuicio a los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que continúan sin garantía efectiva para ejercer el derecho político-electoral de ser votados y representados en el congreso y los ayuntamientos.

b. Omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral. La enjuiciante manifiesta que, existe una omisión de reglamentar acciones afirmativas por parte del Instituto Estatal Electoral, ya que, si bien es cierto, con anterioridad se emitieron dichas medidas, ello fue solo para el proceso electoral 2020-2021, sin que a la fecha se hayan establecido acciones afirmativas para el próximo proceso electoral; esto con base en que:

- Derivado del reconocimiento y garantía al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser votados y representados, el Consejo Estatal ha emitido acciones afirmativas tutoras que dieron pie al primer escaño de garantía en la efectividad de tal derecho humano; sin embargo, no se puede pasar por alto que estas acciones que se tomaron son provisionales, por el propio esquema en que se dan las acciones afirmativas.
- Al haber transcurrido el proceso electoral 2020-2021, las acciones tomadas por el Consejo General del Instituto resultan inaplicables para que se continúen implementado a futuro, esto es, en el próximo proceso electoral.
- Una vez que se reconoce y tutela un derecho humano, este no puede ser restringido con posterioridad, ya que se debe atender a los principios rectores de los derechos humanos, como son la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- El principio de progresividad de los derechos humanos implica el gradual progreso de estos, hasta lograr su pleno cumplimiento, para lo cual se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo de la forma más eficaz posible.
- Es obligación de este Tribunal, emitir una resolución en la que obligue a las autoridades competentes a garantizar el respeto al principio de progresividad, en relación con el derecho político-electoral de los pueblos y comunidades indígenas a ser votados y representados en cargos de elección popular; tomando como base, lo establecido en el acuerdo del Consejo Estatal del Instituto, por el que, en cumplimiento de la sentencia con clave JDC-02/2020, se determinaron acciones afirmativas para garantizar el derecho de participación política de dichos pueblos, durante el proceso electoral local 2020-2021.
- El Consejo Estatal, en atención al principio de progresividad debe garantizar la emisión de nuevas acciones afirmativas para el siguiente proceso electoral local, estableciendo para tal efecto, que todos los actores políticos que postulen candidaturas incluyan además de las candidaturas indígenas por mayoría relativa, candidaturas indígenas (con su respectiva suplencia) en las listas de representación proporcional, siendo al menos una de ellas de género femenino y, además que, se postulen en los primeros lugares de las listas, para garantizar un ejercicio al cargo público de que se trate.

c. Principio de alternancia como garantía al principio de paridad sustantiva. La actora refiere que se deberá implementar la alternancia de género en las candidaturas como acción afirmativa, para garantizar la paridad sustantiva; toda vez que:

- La paridad no es una acción afirmativa de carácter temporal, sino que es un principio constitucional que tiene como finalidad la igualdad sustantiva entre sexos, es decir, es una medida

permanente para lograr la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión pública.

- A fin de que, la paridad sustantiva sea una realidad, resulta indispensable que se garantice el principio a la alternancia, puesto que la representación de las mujeres en espacios de elección popular es un compromiso que el estado mexicano debe garantizar de manera efectiva, siendo por ello que, la alternancia ocupa un lugar preponderante para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres.
- La alternancia debe entenderse como una herramienta para asegurar que ningún género se quede sin el derecho de participación política, de forma sucesiva e intercalada.
- Mediante acuerdo del Consejo Estatal del Instituto, se emitieron acciones afirmativas para el proceso electoral 2020-2021, en las cuales se determinó que la candidatura y su respectiva suplencia, que postulen los actores políticos en el distrito electoral local 22, debía autoadscribirse como indígena; sin embargo, quien hoy ocupa la diputación es un hombre, por lo que derivado de ello es que la accionante solicita que para el próximo proceso electoral se garantice que sea una mujer quien ocupe esa diputación, así como su respectiva suplencia, debiendo aplicarse también, respecto de la integración de los ayuntamientos, y garantizarse candidaturas indígenas de representación proporcional.

5.2 Informes circunstanciados

5.2.1 Del Instituto Estatal Electoral

La autoridad responsable en su informe circunstanciado manifiesta que, respecto de los agravios vertidos por la recurrente, si bien se debe privilegiar el derecho a la igualdad sustantiva sobre cualquier visión dominante de un grupo o individuo frente a otra y otras personas, conforme a lo consagrado en el artículo 1º constitucional, normativamente el Instituto no se encuentra obligado a emitir en este

momento determinaciones en las que se implementen acciones afirmativas en materia de candidaturas independientes para personas en situación de vulnerabilidad, como son los miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, ya que conforme a lo señalado en el artículo 200 de la Ley Electoral, es hasta veinte días después de iniciado el proceso electoral, que se deberá realizar un pronunciamiento sobre las acciones afirmativas, que en su caso se implementen.

En ese sentido, la autoridad responsable considera que lo solicitado por la actora constituye una petición legítima, no obstante, señala que la implementación de estas acciones afirmativas requiere la elaboración de diagnósticos, estudios y diálogos previos que otorguen al Instituto elementos necesarios para adoptar dichas acciones.

Precisando además que, desde el veinticuatro de febrero y hasta el seis de junio del presente año, se están llevando a cabo mesas de diálogo con los municipios de mayor de demografía, relacionadas con las acciones afirmativas para los casos de mujeres, personas de la diversidad sexual, juventudes y pueblos y comunidades indígenas.

Por ende, al encontrarse en análisis el tema, considera que no procede en este momento, la solicitud planteada por la quejosa, si no hasta que se cuente con los elementos necesarios para poder definir las acciones afirmativas que resulten eficaces para el cumplimiento de su objeto.

Finalmente, la autoridad responsable destaca el criterio adoptado por el Tribunal Estatal Electoral al resolver el juicio identificado con clave JDC-006/2023, en el cual se vinculó al Instituto para que, a más tardar el día anterior al inicio del proceso electoral, determinara las acciones afirmativas que serán implementadas.

5.2.2 Del Congreso del Estado de Chihuahua.

La responsable al rendir su informe circunstanciado señala que, la Constitución, los tratados y ordenamientos internacionales, así como la legislación local, reconocen y garantizan el principio de igualdad y no discriminación, así como los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y por ende su derecho a participar libremente en procesos electorales; no existiendo, en consecuencia, impedimento o restricción formal en el libre ejercicio de los derechos político-electorales de las personas integrantes de la comunidad Rarámuri, Ciénega de Norogachi.

Ahora bien, en lo relativo a lo reclamado por la parte actora, en el sentido de la omisión por parte el Poder Legislativo de acatar la sentencia dictada en el juicio con clave JDC-02/2020, la autoridad responsable sostiene que la misma fue consultada en el proceso de Consulta libre e informada realizada por la legislatura y se encuentra en proceso legislativo para su posterior dictaminación, por lo que cabe el supuesto de inactividad por parte de dicho órgano.

Aunado a ello, señala que se encuentra analizando y discutiendo una reforma integral a la Constitución del Estado, por lo que no se actualiza el supuesto de omisión legislativa.

5.3 Método de estudio

Este órgano jurisdiccional analizará por separado los agravios identificados con los incisos a), b) y c) del numeral 5.1 de esta sentencia, pues el segundo de ellos, relativo al tema de medidas afirmativas por la interseccionalidad de las mujeres indígenas, se encuentra condicionado al pronunciamiento del primero que se dirige directamente a la omisión reglamentaria en trato.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1 Omisión legislativa del Congreso del Estado

Respecto al presente agravio, la parte actora refiere que existe una trasgresión al derecho político-electoral de ser votados y de ser representados en cargos de elección popular de los pueblos y comunidades indígenas, por parte del Congreso del Estado, al mantener la omisión de legislar en esta materia; toda vez que como parte de una comunidad indígena tienen derecho entre otras cuestiones a formar parte de las determinaciones que se toman por el Estado.

6.1.2. Marco normativo

Los Derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas son reconocidos por el artículo 2º de la Constitución Federal, 1, 5, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los diversos 1 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2, párrafos 1, 2, incisos a), b), c), 3.1, 5, 6, 7, 8, 12, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como el 1, 3, 4, 5, 20, 33, 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el Estado de Chihuahua, se reconocen esos derechos en los artículos 4, 8, 9, de la Constitución local.

En ese sentido, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos antes citados tanto del ámbito nacional, internacional y local se puede advertir entre otros derechos humanos, los derechos fundamentales de autonomía y libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo que, a su vez 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.

Esto es que, 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.

6.1.3. Caso concreto

En el caso, se estima **inatendible** el agravio hecho valer por la parte actora, pues de conformidad con lo resuelto por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía **SG-JDC-55/2023**, aun cuando la parte actora alcanzara su pretensión y este Tribunal Electoral declarara existente la omisión legislativa respecto al tema de acceso a cargos de elección popular de personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, al momento que nos ocupa existe imposibilidad temporal del congreso para legislar al respecto.

Lo anterior, debido a que actualmente, el Congreso del Estado de Chihuahua está impedido formalmente para emitir la legislación respectiva, en virtud de la cercanía del inicio del próximo proceso electoral ordinario local.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, contempla que no se pueden promulgar o hacer modificaciones fundamentales a leyes electorales dentro de los **noventa días** previos al inicio del proceso electoral.

En tal virtud, de conformidad con los artículos 93 y 94, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el proceso electoral ordinario dará inicio el día primero del mes de octubre del año previo al de la elección, mientras que la jornada electoral se llevará a cabo el domingo dos de junio de dos mil veinticuatro.

De ahí la imposibilidad formal del congreso local para emitir la legislación que deba ser aplicable al proceso electoral en el Estado de Chihuahua, próximo a iniciar, pues hacerlo implicaría una trasgresión al referido artículo 105 constitucional.

En su caso, las autoridades competentes estarían impedidas para aplicar normas puestas en vigencia fuera del plazo constitucional, en virtud de que el próximo proceso electoral ordinario local iniciará en aproximadamente sesenta días.

Por tanto, en este momento es inviable la emisión de legislación electoral por parte del Congreso del Estado de Chihuahua, pues de hacerlo, estaría fuera del referido plazo constitucional y, por ende, existiría impedimento para su válida aplicación, **sin que exista algún obstáculo para que, en su caso, emita leyes que podrán ser aplicadas a procesos electorales posteriores.**

No pasa desapercibido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, sostuvo que tal prohibición no es absoluta porque admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral, ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado este, con la limitante de que no constituyan modificaciones legales fundamentales.⁸

Además, atendiendo a lo determinado por la SCJN, la Sala Superior ha precisado⁹ que las modificaciones legales fundamentales son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable, a través de la cual se otorga, modifica o elimina algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por su parte, la SCJN ha sostenido que las modificaciones legislativas no son trascendentales para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación fuera del plazo de noventa días no producirá su invalidez porque su reparación podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado¹⁰.

En el caso, la parte actora pretende que el Congreso del Estado de Chihuahua, emita leyes que garanticen el acceso de personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo cual implicaría que las autoridades modifiquen las bases del

⁷ En adelante, SCJN.

⁸ Véase la jurisprudencia P.J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", con numero de registro digital 170886, consultable en el portal de internet de la SCJN: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170886>.

⁹ En los precedentes SUP-OP-2/2023 y SUP-REC-123/2022, entre otros.

¹⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 98/2006, de la SCJN, de rubro "CERTeza EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el portal de internet de la Corte, visible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174536>.

proceso electoral local y concedan medidas que impliquen una obligación de hacer por parte de las autoridades electorales para que garanticen el acceso de estos grupos de atención prioritaria a cargos públicos de manera independiente.

Por lo expuesto, es claro que las reformas legales que la parte actora solicita se ubican en el supuesto normativo establecido en el artículo 105 constitucional, ya que tendrían el carácter de modificaciones fundamentales, de ahí su inviabilidad.

En conclusión, tal como lo resolvió la Sala Regional Guadalajara en el juicio ciudadano SG-JDC-55/2023, aun cuando este Tribunal Electoral determinara existente la omisión legislativa que le fue planteada, existe imposibilidad temporal del congreso para legislar al respecto.

Ahora bien, resulta importante señalar que es un hecho notorio¹¹ para este Tribunal, que ya existe un fallo por parte de este órgano jurisdiccional que declaró existente la omisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua a fin de establecer mecanismos específicos para la participación política de las personas integrantes a pueblos y comunidades originarias, ello, dentro del expediente identificado con la clave **JDC-02/2020**.

De igual forma, resulta un hecho notorio que actualmente, dentro del citado expediente, se están sustanciando veinticuatro incidentes de incumplimiento de sentencia, presentados por personas que, de igual forma que la parte actora, se auto adscriben como miembros pertenecientes a pueblos originarios del Estado, pretensiones que son análogas a las vertidas por la hoy actora en el presente juicio, es decir, resolver si existe -al momento- la omisión planteada, en este caso, ante el incumplimiento de un fallo del Tribunal.

¹¹ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 74/2006 de rubro: “**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**”.

No obstante, los derechos de la parte actora están a salvo a fin de que, en su oportunidad y de así desearlo, presenté los mecanismos jurisdiccionales atinentes, como lo pudiera ser el incidente de incumplimiento respectivo.

Además, es de suma relevancia apuntar que, la pretensión de la parte actora relativa a emitir mecanismos compensatorios para salvaguardar sus derechos fundamentales en materia político electoral, así como de igualdad y no discriminación, serán atendidos de forma específica e integral en el agravio siguiente, ello, -también- a fin de emitir una determinación que proteja su derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

De ahí que dicho agravio se estime **inatendible**.

6.2 Agravio relativo a la omisión reglamentaria del Instituto Estatal Electoral

Este Tribunal, considera que el agravio expuesto por la actora es **fundado**, respecto a la omisión del Instituto Electoral de prever acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas, en materia de derechos político-electorales para postularse y acceder a cargos públicos.

En efecto, como lo argumenta el actor, el instituto electoral incurre en omisión reglamentaria porque a la fecha no existen lineamientos que prevean acciones afirmativas en favor de los integrantes de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para postularse en el próximo proceso electoral local y garantizar el acceso a cargos públicos.

6.2.1 Marco normativo

Sobre el principio de igualdad y no discriminación.

En el presente apartado se adoptan las directrices expresadas por este Tribunal Electoral, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía de clave **JDC-06/2023**.

El artículo 1, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 4, de la Constitución Estatal, dispone que:

“...todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

*“Queda prohibida toda discriminación 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.”*

Asimismo, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estatuye:

*“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por **motivos de raza**, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, **origen nacional o social**, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

De las normas constitucionales y convencionales antes apuntadas, se colige la prohibición de actos de discriminación hacia grupos en situaciones de vulnerabilidad, misma que está basada en la visibilización de desigualdades de hecho y no solamente de derecho, lo que hace notar que no es indiferente a las desigualdades sociales.

A su vez, el artículo 4 de la Constitución Federal, reconoce el principio de igualdad como una garantía para toda la ciudadanía.

El principio de igualdad contenido en los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal contiene dos cláusulas; a saber: aquella que prohíbe los tratos arbitrarios y la que comprende la prohibición de discriminación. Ambas cláusulas son abiertas, pues no se limitan a un listado específico de categorías de protección, sino que **garantizan la igualdad sin distinción por cualquiera de las condiciones de la diversidad humana y prohíben la discriminación** por cualquier motivo más allá de los literalmente enumerados.

Es importante considerar que el principio de igualdad va más allá de la igualdad ante la ley, ya que se debe asegurar la igualdad sustantiva; esto es, la igualdad de trato y de oportunidades para las personas en el ejercicio pleno de sus derechos, reconociendo las diferencias existentes de una manera que no se ejerza algún tipo de discriminación.

Es fundamental que los principios de igualdad y no discriminación se interpreten y apliquen en términos de igualdad estructural o de no sometimiento, porque sin este enfoque se deja de lado la autonomía de las personas y se corre el riesgo de que no se contribuya al combate y erradicación de la brecha de desigualdad.

En la doctrina, Roberto Saba¹² señala que, el enfoque desde la igualdad estructural requiere que se incorpore el análisis del contexto de exclusión sistemática e histórica de grupos o comunidades, y se identifiquen las prácticas sociales, económicas, prejuicios y sistemas de creencias que perpetúan esta desigualdad. Incluso, aquellas prácticas o normas que son neutras, si bien pueden lograr un trato en términos

¹² SABA, ROBERTO. *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

de igualdad formal, continúan excluyendo o no incluyendo a ciertos grupos de personas.

En suma, la Opinión Consultiva 18 señaló¹³ entre otras cuestiones que, el principio de igualdad tiene carácter *ius cogens*, por lo que no admite acuerdo en contrario ni acto jurídico alguno que entre en conflicto con este principio.

Hoy en día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁴

Así, la razón de ser de cualquier sistema jurídico es transformar todo aquello que normativa, social o estructuralmente compromete el acceso y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

Además, las violaciones al principio de igualdad jurídica generan actos discriminatorios, para lo cual, la SCJN los ha definido como directa (cuando la ley invoca explícitamente un factor prohibido de discriminación) o indirecta (se presenta en aquellos casos en que las normas y prácticas son aparentemente neutrales, pero el resultado de su contenido o aplicación tiene un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que para ello exista alguna justificación objetiva y razonable).¹⁵

¹³ Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase el expediente SM-JDC-59/2021.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03, párrafo 101.

¹⁵ Tesis Aislada 1a.CCCVI/2014 (10a.) Primera Sala. **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA.**

A su vez, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia¹⁶, en su artículo 1.1, define la discriminación como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Parte.

La discriminación formal o normativa se puede presentar por exclusión tácita cuando el legislador crea un régimen jurídico implícitamente y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a su supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; o por diferenciación expresa, cuando se crean de forma injustificada dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos equivalentes.¹⁷

En efecto, el Estado Mexicano al ratificar la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, se comprometió a adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades de personas o grupos que sean sujetos de discriminación e intolerancia. Ello, con el fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos.¹⁸

Asimismo, se comprometió a asegurar que sus sistemas políticos y legales reflejen apropiadamente la diversidad dentro de su sociedad a fin de atender las necesidades especiales legítimas de cada sector de la población.¹⁹

¹⁶ El 21 de enero de 2020, México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ante la Organización de Estados Americanos.

¹⁷ Tesis Aislada 1ª.CCCLXVIII/2015 (10.a). Primera Sala. **DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.**

¹⁸ Artículo 5 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

¹⁹ Artículo 9 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que –a partir del principio de efecto útil y de las necesidades de protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación– el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que aseguren el ejercicio los derechos, en atención al principio de igualdad ante la ley.

Asimismo, ha señalado²⁰ que el deber de adoptar medidas tiene dos vertientes:

- I. La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; y;
- II. La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Además, para hacer realidad esta igualdad material, es necesario tener puntos de referencia que permitan detectar si determinados actos son directamente discriminatorios o si bien, si la formulación (e implementación) neutral de una decisión pública es discriminatoria por resultado. Para ello han sido establecidas las categorías sospechosas.

Para establecer qué se entiende por categorías sospechosas, se debe comenzar por mencionar que existen ciertas características o atributos en las personas, que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

Así, de acuerdo con la Constitución Federal y los estándares internacionales, es categoría sospechosa, entre otras, la condición social; condiciones de salud; religión; opiniones; estado civil; raza; color;

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petruzzi y Otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207.

idioma; identidad cultural; linaje u origen nacional, social o étnico; posición económica; nacimiento; nivel de educación; condición migratoria, de refugiada, repatriada, apátrida o desplazada interna; o cualquier otra condición social o que atente contra la dignidad humana.²¹

Por lo anterior, se concluye que, la igualdad implica una obligación a cargo del Estado, que deriva de mandatos constitucionales y convencionales y que demanda el acceso pleno en condiciones de igualdad, entendida ésta de modo sustantivo y no solo formal.

6.2.2 El derecho político-electoral de las y los integrantes de las comunidades indígenas

- En la Constitución Federal

Los derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas se materializaron con la reforma al artículo 2º de la Constitución Federal,²² la cual tuvo como propósito reconocer la libre determinación y la autonomía y garantizar que los pueblos indígenas tuvieran acceso a las instancias de representación política y la protección de sus usos y costumbres.

A su vez, en la iniciativa de reforma a los artículos 4º, 53 y 115 constitucionales, se señaló que el principio de libre determinación de los pueblos indígenas debía leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano.

²¹Artículo 1º de la Constitución Federal; además Véase la tesis 1a. CCCXV/2015 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645. Registro digital: 2010268

²² Reforma de agosto de 2001.

Durante el proceso legislativo de aprobación de la iniciativa de reforma constitucional, se hizo patente que la modificación en materia de derechos y cultura indígenas significaba un cambio jurídico decisivo, pues sentaba las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la unidad nacional.

En el dictamen correspondiente se asentó que el artículo 2º constitucional debía reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público con obligaciones y prerrogativas, entre los que se encuentran el de participación política, que consiste en elegir a sus representantes conforme a sus formas propias de gobierno interno.²³

Asimismo, se afirmó que, la voluntad del Constituyente Permanente fue que la regulación para el ejercicio de los derechos sustantivos de las comunidades indígenas debía corresponder a las constituciones y leyes de las entidades federativas, las cuales tendrían que establecer las características de libre autodeterminación y autonomía que mejor expresaran las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

En atención al espíritu de la reforma constitucional, la SCJN reconoció que la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que comprende la elección de las autoridades o representantes de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, **requería el reconocimiento en las constituciones y leyes de las entidades federativas**, con el propósito de fortalecer la

²³ Véase, “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o; se reforma el artículo 2o. se deroga el párrafo primero del artículo 4o; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*” Consultable en la Gaceta de la Cámara de Diputados publicada en el sitio oficial de internet: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOF_14ago01.pdf

participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas.²⁴

- **En los instrumentos internacionales**

- a. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

En el ámbito internacional existe un conjunto de disposiciones que reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y prevén postulados para garantizar el respeto de su integridad.

El Convenio 169 de la OIT es un instrumento internacional que postula dos principios: (i) el derecho de los pueblos indígenas a mantener el fortalecimiento de sus culturas, formas de vida e instituciones propias y (ii) el derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

En este sentido, el artículo 2 del Convenio establece que 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.

Conforme a lo previsto en el artículo 6, los gobiernos deben prever las siguientes obligaciones:

- 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.

²⁴ Véase la tesis aislada 1 CXII/2010 de rubro “LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 2o, APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

- 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.
- 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.

Además, el artículo 8 establece que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Asimismo, dispone que 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.

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

Este tratado internacional señala que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos.²⁵

También prevé que los pueblos originarios tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar

²⁵ Artículo 2.

plenamente, si lo desean, en la vida **política**, económica, social y cultural del Estado.²⁶

Finalmente, de lo establecido en los artículos 15, 17, 18, 30 y 33, se deducen los derechos en favor de los pueblos y comunidades indígenas, siguientes:

- Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos, de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
- Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- Mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos 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.
- Disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.
- Determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.
- Celebrar consultas eficaces con los Estados por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus

²⁶ Artículo 5.

instituciones **representativas**, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

c. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El artículo III dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y que en virtud de ese derecho, **determinan libremente su condición política** y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En este instrumento internacional se precisa que los Estados reconocen y respetan el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo, a sus sistemas o instituciones jurídicas, sociales, **políticos** y económicos.

A su vez, en los artículos XX, XXI y XXIII, la declaración señala que los pueblos indígenas son susceptibles de contar con los siguientes derechos:

- Asociación, reunión, organización y expresión y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo a su cosmovisión, valores, usos y costumbres, así como a la libre determinación, autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos.
- Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones.
- Participar plena y efectiva por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones que afecten sus derechos y tengan relación con la elaboración de leyes, políticas públicas,

programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

- Participar en las consultas organizadas por el Estado antes de que se adopten y apliquen medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

d. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Los artículos 1 y 2 de la Convención prescriben que los Estados Partes se comprometen a garantizar el libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social y a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En cuanto a los derechos políticos, la Convención señala que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades siguientes:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- 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.
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el instrumento señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades antes referidos,

exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

- **En el ordenamiento local del estado de Chihuahua**

El artículo 8º de la Constitución Local establece que, una comunidad indígena se trata de un 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. Además, que la comunidad indígena tiene la calidad de sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Señala que los pueblos indígenas, a través de sus comunidades, tienen derecho a ejercer su autonomía, entendida como la libre determinación para establecer sus formas de organización que les permitan vivir y desarrollarse libremente, sin que pueda ser restringida por autoridad o particular alguno.

Asimismo, indica que en el ejercicio de su autonomía los pueblos indígenas tienen derecho a la autodefinición y a la autoadscripción; establecer sus propias formas de organización territorial y sus mecanismos de toma de decisiones; operar sus sistemas normativos internos respetando la dignidad e integridad de las mujeres; dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y desarrollar, preservar, utilizar y enriquecer su lengua, cultura y sistemas rituales, entre otros.

A su vez, la Constitución Local consagra el derecho de las comunidades y pueblos indígenas de **elegir a sus autoridades y representantes, bajo los principios de equidad, garantizando la participación de las mujeres frente a los varones.**

Por otra parte, el artículo 10 de la Constitución Local establece que los pueblos indígenas, con base en sus sistemas normativos internos, tienen el derecho a determinar sus procesos de desarrollo y a la **participación en materia política**, económica, social, medioambiental y cultural. Además, prevé que dichas comunidades tienen el derecho a la representación en la administración pública.

Para dar efectividad a las previsiones señaladas en la Constitución Local, se expidió la Ley de Derechos Indígenas con el fin de reglamentar y garantizar el ejercicio de los derechos de todos los pueblos indígenas en el Estado de Chihuahua.

Esta ley señala que esta entidad federativa tiene una composición pluricultural, pluriétnica y multilingüística, basada en los pueblos indígenas presentes en el territorio estatal, los cuales gozan de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales, la Constitución Local y demás ordenamientos aplicables.²⁷

También dispone que, las personas, los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus usos y costumbres, así como a su autonomía;²⁸ 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 propia, formas dinámicas de organización territorial y sistemas normativos internos.²⁹

²⁷ Artículo 4.

²⁸ Artículos 5 y 6.

²⁹ Artículo 7.

Por otra parte, la Ley de Derechos Indígenas indica que en el marco de su autonomía y de acuerdo a sus sistemas normativos internos, las comunidades indígenas ejercerán los siguientes derechos:³⁰

- 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 Ley.
- Mandar y hacerse obedecer dentro de la comunidad.
- Aplicar sus propias formas de organización y definir a sus integrantes.
- Determinar y generar sus propios sistemas normativos internos.
- Aplicar sus mecanismos de toma de decisiones.
- Llevar a cabo sus formas de impartir justicia al interior de la comunidad.
- Elegir libremente a sus autoridades y representantes.
- 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.
- Desarrollar, preservar, utilizar y enriquecer su idioma, sistemas rituales y, en general, su patrimonio cultural tangible e intangible.
- Conservar y mejorar de manera sustentable su biodiversidad, ecosistemas, paisaje y su patrimonio biocultural.
- Definir y protagonizar su desarrollo.
- Diseñar e implementar sus propios sistemas de educación.
- Asociarse libremente con otras comunidades indígenas.

Así, los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho, en el marco de su autonomía, a establecer sus propias formas dinámicas de organización territorial, entendidas como el espacio en el cual reproducen sus formas de organización social, sistemas normativos internos, idioma y costumbres.³¹

³⁰ Artículo 9.

³¹ Artículo 14.

Por igual, tienen derecho a la **participación y representación política** con base en su autonomía y sistemas normativos internos; por ello, las leyes de la materia, en lo procedente, determinarán las formas en las que se hará efectivo este derecho.³²

Entre las obligaciones que deben cumplir los poderes del Estado, la ley señala que garantizarán el respeto de los derechos de las personas y pueblos indígenas en el Estado, el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y las comunidades indígenas, antes de adoptar y aplicar **medidas legislativas o administrativas** que los afecten.

115. Por último, el artículo 21 de la Ley de Derechos Indígenas prescribe que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas **tienen derecho a la no discriminación, que implica no sufrir distinción, exclusión o restricción alguna basada en el origen étnico nacional o regional, que tengan por efecto impedir o anular, total o parcialmente, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas.**

- **Precedentes del TEPJF**

La Sala Superior del TEPJF, ha señalado que el derecho de autogobierno de los pueblos indígenas está relacionado como una manifestación concreta de la autonomía, misma que comprende:³³

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

³² Artículo 32.

³³ Jurisprudencia 19/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO”**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 24 a 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 y sociales.
3. La participación plena en la vida política del Estado; y
4. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con medida que pueda afectar sus intereses.

Asimismo, ha interpretado que los usos y costumbres son la forma en que los pueblos indígenas aplican y observan, al interior de sus comunidades, sus sistemas normativos tradicionales, por lo que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, quedando prohibida cualquier prohibición. Por ello, las autoridades de una entidad federativa deben respetar la autodeterminación y sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la asamblea comunitaria, a pesar de que la legislación no reconozca expresamente su sistema normativo interno, siempre que conste que las mismas se llevaron a cabo, con base en el referido sistema y bajo los parámetros de regularidad constitucional.³⁴

También indicó que, el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, que implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, forma parte y potencializa su derecho a la autonomía o autogobierno, en el entendido de que este último no constituye un derecho absoluto y que toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonablemente para garantizar el reconocimiento y respeto debido a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades.³⁵

³⁴ Tesis LXXXV/2015, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN”**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 109 y 110.

³⁵ Tesis VIII/2015, rubro **“COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER Estrictamente Necesaria y Razonable”**. *Gaceta de*

6.1.2 Caso concreto

Conforme con el contexto constitucional, convencional y jurisprudencial reseñado, se considera que en el caso se está en presencia de una **omisión reglamentaria** del Instituto que impide el ejercicio de ser votado en condiciones de igualdad a los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas.

En efecto, como lo argumenta el actor, el Instituto Electoral incurre en omisión reglamentaria porque a la fecha no existen lineamientos que prevean acciones afirmativas en favor de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para garantizar el acceso a las candidaturas y cargos públicos del próximo proceso electoral local.

El artículo 2º, quinto párrafo de la Constitución Federal señala que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

También establece que, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, que deberán tomar en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

En materia política, el apartado A del artículo 2º constitucional establece que, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas comprende:

- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán **y ejercerán su derecho de**

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 y 48.

votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, sin que en ningún caso las prácticas comunitarias puedan limitar los derechos político electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades municipales (fracción III).

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

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

De acuerdo con las dos fracciones anteriores, la Constitución Federal consagra en favor de los pueblos y comunidades indígenas el derecho de elegir a las autoridades o representantes de acuerdo con su gobierno interno, así como en los municipios con población indígena y ejercer su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.

Para dar cumplimiento eficaz a la previsión constitucional sobre los derechos políticos de las comunidades indígenas, se requiere que las entidades federativas emitan la normatividad correspondiente para que regulen y reconozcan el derecho de ser votado.

No obstante, a la fecha en el estado de Chihuahua no existe régimen legislativo que garantice el derecho antes apuntado, como de igual forma se razonó por este Tribunal Electoral, al resolver el juicio de expediente **JDC-022/2023**, aunado a que ha transcurrido el término dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, para que el Congreso del Estado emitiera la regulación correspondiente, con miras el próximo proceso electoral

local, de manera que, deviene necesaria la implementación administrativa de medidas compensatorias.

Al respecto, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, al resolver el juicio **SG-JDC-055/2023**, estableció que, considerando los tiempos actuales el Congreso del Estado está impedido formalmente para emitir la legislación respectiva, en virtud de la cercanía del inicio del próximo proceso electoral ordinario local, a partir del primero de octubre de este año.

De conformidad con los artículos 93 y 94, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, el proceso electoral ordinario dará inicio el día primero del mes de octubre del año previo al de la elección, mientras que la jornada electoral se llevará a cabo el domingo dos de junio de dos mil veinticuatro.

Por tanto, dicho órgano jurisdiccional afirmó que, existe imposibilidad formal del congreso local para emitir la legislación que deba ser aplicable al proceso electoral local próximo a iniciar, pues hacerlo implicaría una trasgresión al referido artículo 105 constitucional.

Asimismo agregó que, no obstante, la limitante temporal del órgano legislativo es inaplicable para la emisión de lineamientos o reglamentación por parte del instituto local, relativos a procesos de selección de candidaturas y registro, ya que, debido a que el objeto y finalidad de tales procedimientos no se alteraría al contemplar cuestiones instrumentales para optimizar el principio de pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución y la ley, aunado a que tendrían la intención de generar una mejor representación de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

Sobre el tema, la Sala Superior señaló que,³⁶ si de conformidad con los plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes

³⁶ Expediente SUP-REC-53/2021.

en materia electoral, se descartara la posibilidad que entre en vigor alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano, ello traería como consecuencia que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin.

De igual manera, la Sala Superior ha señalado que la emisión de acuerdos de los órganos administrativos electorales reguladores de acciones afirmativas constituye una instrumentación accesoria y temporal, que tiende a modular determinadas cuestiones inherentes a la postulación de las candidaturas, sin que ello represente una modificación legal ni se transgreda el principio de certeza.³⁷

Además, que las autoridades electorales administrativas en el ejercicio de sus atribuciones pueden implementar medidas que garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales de la ciudadanía, con independencia de que se emitan dentro de los noventa días antes del inicio del proceso electoral, porque esta regla opera para promulgación y publicación de leyes.³⁸

Por tanto, el Instituto Electoral está en aptitud de emitir la reglamentación necesaria para salvaguardar mediante acciones afirmativas los derechos de cada uno de los actores políticos y de la ciudadanía, como sucede en el caso, en el que se solicita la salvaguarda del derecho de ser votado de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, al no existir aún reglamentación alguna que garantice el pleno ejercicio de los derechos políticos y electorales de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, procede declarar que el Instituto Electoral incurre en omisión reglamentaria.

³⁷ Sentencia emitida en los recursos de apelación SUP-RAP-121/2020 y acumulados, como la diversa en el recurso SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados.

³⁸ Véase los expedientes SUP-JRC-14/2020 y SM-JDC-349/2020.

6.1.3 Implementación de medidas afirmativas

Este Tribunal Estatal Electoral estima prioritario y de suma relevancia la adopción de acciones afirmativas que construyan escenarios que tornen viable que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, como grupo poblacional, puedan acceder a la representación política a través de cargos públicos, en la inteligencia de que al tratarse de órganos que representan la pluriculturalidad de la sociedad chihuahuense deben procurarse instrumentos que promuevan la inclusión de este sector de la población y, en relación con ello, la acción afirmativa es la vía idónea para propiciar que puedan participar en la representación popular –como parte de la construcción del Estado–, a efecto de lograr en su favor un estándar de inclusión de representación y con ello, puedan impactar en el aspecto político, social, cultural, económico y en cualquier ámbito de importancia para sus proyectos de vida.

Al respecto, quienes resuelven atienden que, de conformidad con los artículos 116 fracción IV, inciso b) y c) de la Constitución; 47, inciso 1) y 2), de la Ley Electoral, el Instituto Estatal Electoral es un organismo público dotado de personalidad jurídica, que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus determinaciones y opera bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, definitividad, objetividad, paridad y perspectiva de género.

Asimismo, el artículo 65, fracción 1), inciso o), de la ley electoral local, faculta al Consejo Estatal del Instituto para emitir los reglamentos necesarios a fin de cumplir con su obligación como garante de los principios electorales, esto es, tiene facultad reglamentaria necesarios que salvaguarden los derechos de cada uno de los actores políticos y de la ciudadanía.

En ese entendimiento, el Instituto es garante de los derechos de la ciudadanía y tiene la obligación de ejecutar acciones que potencialicen el real ejercicio de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la implementación de lineamientos o reglamentos que contengan medidas afirmativas a su favor.³⁹

Por tanto, las acciones afirmativas son el mecanismo idóneo para revertir la transgresión a los derechos y la discriminación de la que han sido objeto a lo largo de la historia los grupos vulnerables.

Tal como se estableció en el marco normativo de la presente, las acciones afirmativas son medidas que consisten en otorgar tratos preferenciales a ciertos grupos con el objetivo de remediar su situación de desventaja. Tratándose de medidas que intervienen justificadamente en las dinámicas y estructuras de la sociedad, con el fin de prevenir tratos discriminatorios hacia ciertos grupos sociales.

Por tanto, al haber resultado fundado el presente agravio, lo procedente es ordenar al Instituto Electoral a efecto de que, emita las acciones afirmativas que construyan escenarios que garanticen la representación política a través de la postulación y acceso efectivo a cargos de elección popular en condiciones de igualdad material.

6.2 Agravio relativo a la solicitud de medidas afirmativas dirigidas a proteger la interseccionalidad de las mujeres indígenas

La actora refiere que, se deberá implementar la alternancia de género en las candidaturas indígenas como acción afirmativa, para garantizar la paridad sustantiva.

³⁹ Estas acciones afirmativas encuentran su fundamento en las jurisprudencias Jurisprudencia 3/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS**; Jurisprudencia 43/2014, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL** y Jurisprudencia 11/2015, de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**.

El agravio resulta **inoperante**, toda vez que, atendiendo a los efectos del concepto de violación que se declaró fundado y suficiente para establecer la existencia de omisión reglamentaria por parte del Instituto, se ordena a dicha autoridad emitir las medidas de acción afirmativa respectivas, con libertad administrativa y jurisdiccional.

De esta manera, será al momento de que el Instituto emita las acciones concretas, que puedan ser revisables las medidas adoptadas en cuanto a los diversos principios que garantizan el derecho de igualdad y que comulgan con los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, como lo son, entre otros, el principio de paridad de género.

7. Efectos de la sentencia

Ante lo **fundado** de los planteamientos de la actora, se **ordena** al Instituto que lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a las candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el próximo proceso electoral local, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que diseñe con posterioridad; en los términos siguientes:

- a) El Consejo Estatal del Instituto Electoral deberá emitir, **previo al inicio del proceso electoral local**, los lineamientos y/o acuerdos generales que prevean las medidas compensatorias y acciones afirmativas **generales** en materia de derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para garantizar sustantivamente la postulación de candidaturas y acceso a los cargos públicos.
- b) El Consejo Estatal contará con plenitud administrativa y jurisdiccional para diseñar e implementar las medidas afirmativas que considere idóneas, necesarias y pertinentes, a partir de los estudios que al efecto realice, debiendo observar la

transversalidad de los principios que interseccionan o comulgan con los derechos político-electorales de las comunidades indígenas.

- c) El Instituto deberá de informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de la presente sentencia, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes, a realizar lo anterior.

7.1 Difusión de la sentencia y formatos de lectura fácil

El Instituto Estatal Electoral, por conducto de su Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas,⁴⁰ deberá realizar lo siguiente:

- a) 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 una **síntesis de lectura fácil** de la presente sentencia en las lenguas Ralámuli,⁴¹ Guarijó (warihó),⁴² O óba no'ok,⁴³ y U óódami,⁴⁴ 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.⁴⁵
- b) Para efecto de lo anterior, el Instituto deberá realizarse una síntesis de lectura fácil de esta sentencia para su difusión pública a los pueblos y comunidades indígenas y a cualquier interesada o interesado.
- c) Realice la traducción a las lenguas precisadas en el inciso a) precedente, sobre el formato de lectura fácil **para la parte actora**.

⁴⁰ Artículos 65, numeral 1, inciso pp), de la ley Electoral del Estado, y 31, fracción II, del Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral. Asimismo, las funciones descritas en la convocatoria visible en: https://ieechihuahua.org.mx/sistema/archivos/Documentos%20de%20consulta/Docs/A%C3%B1o%202020/Concurso%20Grupos%20Etnicos/Convocatoria_grupos_etnicos.pdf

⁴¹ Variante alta, región Norogachi.

⁴² Perteneciente a la Comunidad Guarojíos

⁴³ Perteneciente a la comunidad PIMA.

⁴⁴ Perteneciente a la comunidad Tepehuana.

⁴⁵ 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".

- d) Comunicar a la parte actora el formato antes descrito, agregando en su encabezado los datos de: lugar, fecha (sentencia) y expediente.
- e) Notificar a este Tribunal Estatal Electoral el cumplimiento de lo anterior, dentro de las veinticuatro horas siguientes a realizarlo.

La versión de lectura simple **para la parte actora** debe quedar con el texto siguiente:

Versión pública y de lectura fácil para la parte actora:

María Luisa Bustillos Gardea, en tu demanda nos 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 de las personas integrantes de comunidades indígenas para acceder a candidaturas y a cargos de elección popular en el Estado de Chihuahua.

Te informamos que la magistrada y los magistrados de este Tribunal, estudiamos tu solicitud y consideramos que, por lo que toca a la omisión del Congreso del Estado, no podemos ordenar que realice una reforma en este momento por que la Constitución de México, prohíbe que se hagan reformas en las Leyes Electorales cuando falten noventa días para que inicie el proceso electoral donde votaremos por nuevos gobernantes.

Sin embargo, para no dejarte desprotegida en esta sentencia ordenamos al Instituto Estatal Electoral que haga un reglamento en el que ponga que los integrantes de los pueblos indígenas, así como tú, puedan participar por una candidatura y que se tome en cuenta que son indígenas para que se les dé un trato especial.

Por último, hacemos de tu conocimiento que, para que pudiéramos comunicarte en forma más clara esta sentencia, se ordenó su traducción a las lenguas Ralámuli, Guarijón, O'óba no'ok y U'ódami.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **declara existente** la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por lo que se ordena que proceda en términos del Considerando 7 de esta sentencia, y por lo que toca a la omisión atribuida al Congreso del Estado, se declara inatendible con base en los razonamientos expuestos en este fallo.

SEGUNDO. Se ordena al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, proceda conforme al apartado de efectos de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Devuélvanse 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 la Magistrada Presidenta y los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por lo que toca al acto atribuido al Instituto Estatal Electoral, y por mayoría de votos respecto del acto atribuido al Congreso del Estado de Chihuahua, con el voto en contra del Magistrado Hugo Molina Martínez, quien formula voto particular, ante la Secretaria General Provisional, con quien se 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

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente JDC-031/2023 por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el primero de agosto de dos mil veintitrés a las once horas. **Doy Fe.**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO HUGO MOLINA MARTÍNEZ, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE DE CLAVE JDC-031/2023 DEL INDICE DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA.

Con el debido respeto hacia mi compañera y compañero de Pleno, me permito expresar los motivos de mi disenso sobre el criterio de la mayoría, respecto al agravio de la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado, estudiado en la sentencia del expediente de clave **JDC-031/2023**.

Los motivos por los que me aparto del sentido de la resolución, radican en que, a mi parecer, la queja sobre la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado, resulta improcedente con motivo de que se actualiza la **eficacia directa de la cosa juzgada** y, por ende, era necesario sobreseer en esa parte el medio de impugnación, por las razones que siguen:

En el caso relativo a la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Chihuahua, se actualiza la causal de improcedencia consistente en la **eficacia directa de la cosa juzgada**, lo que impide el estudio de fondo del asunto al tratarse de un presupuesto procesal.

Como método de análisis se abordarán las temáticas siguientes:

- a. La cosa juzgada como presupuesto procesal en la materia electoral;
- b. Momento procesal de pronunciamiento sobre la cosa juzgada directa;
- c. Elementos que integran la cosa juzgada;
- d. Caso concreto de la improcedencia.

a. La cosa juzgada como presupuesto procesal en la materia electoral

El artículo 309 de la Ley Electoral del Estado, estatuye las causales de improcedencia de los medios de impugnación en la materia.

A su vez, el artículo 311 del mismo ordenamiento, dispone las hipótesis de sobreseimiento de los medios de impugnación.

Por su parte, de lo previsto en el artículo 103, numeral 1, del Reglamento Interior de este Tribunal, se deduce que, el Magistrado instructor **analizará de oficio** si el promovente cumplió con los requisitos de procedencia del juicio o recurso intentado, así como con los **presupuestos procesales respectivos**.

Lo anterior, conduce el presente estudio a la figura de los presupuestos procesales, que se conceptualizan como aquellas condiciones previas que se deben satisfacer para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal, y que, por ende, deben ser analizadas y resueltas de oficio por el juzgador.⁴⁶ Por tanto, se trata de supuestos previos al proceso o requisitos sin los cuales éste no puede ser iniciado válidamente, y que deben concurrir al momento de formularse la demanda, a fin de que el juez pueda admitirla o iniciar el proceso.⁴⁷

⁴⁶ José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford University Press, México, 2011, p. 188.

⁴⁷ Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, p. 273.

A decir del procesalista Oskar von Bülow, para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal es necesario que se satisfagan determinados requisitos de admisibilidad y condiciones previas, que se denominan **presupuestos procesales**. Éstos consisten en las condiciones que deben cumplir los sujetos procesales (la competencia e imparcialidad del juzgador, la capacidad procesal de las partes y la legitimación de sus representantes), así como el **objeto del proceso** (ausencia de litispendencia y **cosa juzgada**), la demanda y su notificación al demandado.⁴⁸

En relación a lo dicho, la *cosa juzgada* puede definirse como la calidad de inmutable y definitiva que la ley otorga a la sentencia y a algunas otras providencias que sustituyen a aquélla, en cuanto declara la voluntad del Estado contenida en la norma legal que aplica al caso concreto.⁴⁹

Bajo ese orden de ideas, de lo establecido en el artículo 63 del Código de Procedimientos Civiles del Estado,⁵⁰ se obtienen dos reglas fundamentales al tema, a saber:

- a) Que las sentencias ejecutoriadas y cualquier otro acto procesal que tenga fuerza de cosa juzgada, impiden se entable o continúe un nuevo juicio sobre las cuestiones resueltas; y
- b) Que la cosa juzgada constituye una excepción procesal que impide el estudio de fondo del asunto.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, la “cosa juzgada” tiene sustento constitucional en los artículos 14, segundo párrafo y 17, tercer párrafo, y permite dar seguridad jurídica a las determinaciones emitidas por los órganos jurisdiccionales y crear un

⁴⁸ Oskar von Bülow, “*La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*”, trad. de Miguel, Ángel Rosas Lichtschein, ejea, Buenos Aires, 1964, pp. 5 y 6.

⁴⁹ Hernando Devis Echandía, *ibídem*, p. 454.

⁵⁰ Aplicado supletoriamente, atento a lo previsto en el artículo 305, numeral 4, de la Ley Electoral del Estado que dispone que: *en la tramitación de los medios de impugnación que prevé esta Ley, se aplicará supletoriamente, en cuanto no contraríe su naturaleza, el Código de Procedimientos Civiles del Estado.*

estado de certidumbre a fin de evitar cadenas impugnativas interminables sobre una misma cuestión litigiosa.

Ello atento a que, el derecho de acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de que los particulares puedan acudir ante tribunales imparciales e independientes previamente establecidos solicitando impartición de justicia, sino que también conlleva la garantía de que la resolución que dirime esa controversia será respetada con todas las consecuencias jurídicas que ésta conlleve; y que, por ende, podrá ejecutarse, pues de lo contrario, el derecho de acceso a la justicia no sería efectivo.

La garantía de ejecución que, de acuerdo con el texto constitucional, debe estar prevista en las leyes federales y locales, es lo que se relaciona con la institución procesal de la “cosa juzgada”, porque la firmeza y plena ejecución de las resoluciones se logra, sólo en la medida en que aquélla se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio que, cumpliendo con todas las formalidades esenciales del procedimiento, ha concluido en todas sus instancias, hasta el punto de que lo decidido en él ya no sea susceptible de discutirse, dando seguridad y certeza jurídica; por tanto, goza de inmutabilidad, eficacia y ejecutividad.

Lo anterior, conforme al criterio inscrito en la jurisprudencia de rubro: **COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**⁵¹

Ciertamente, una característica fundamental de las sentencias, consiste en que, una vez concluidas o precluidas las oportunidades de impugnación contra ellas, adquieren la autoridad de la cosa juzgada, lo que pueden ser modificadas. Para el procesalista Enrico Tullio Liebman, la autoridad de la

⁵¹ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de clave P./J. 85/2008, con registro digital 168959.

cosa juzgada consiste en “*la inmutabilidad del mandato que nace de una sentencia*”.⁵²

Acorde con lo anterior, en el sistema electoral local, las sentencias emitidas por el Tribunal Estatal Electoral gozan de **definitividad y ejecutividad**, en términos de lo dispuesto por los artículos 36, párrafo séptimo, y 37 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como en los artículos 332, numeral 2, y 335, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado.

Es así que, las resoluciones dictadas por este Tribunal Electoral tienen como una de sus características fundamentales el de ser “cosa juzgada”, pues al dictarse por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y revestir el carácter de definitivas e inatacables en el ámbito local, impiden que los mismos hechos sean sometidos a un nuevo recurso ordinario, cuando hay además identidad de partes y de pretensiones.

b. Momento procesal de pronunciamiento sobre la cosa juzgada directa

La naturaleza de presupuesto procesal de la cosa juzgada, en su eficacia directa, produce necesario que ésta se analice previo al estudio de fondo del asunto.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que, la excepción de cosa juzgada directa debe analizarse antes de emitirse la sentencia definitiva, que es donde se aborda el estudio de fondo de la *litis* del juicio, pues en el caso de que exista un juicio previo, en el que se haya resuelto sobre la misma causa, la misma cosa, las mismas partes y la calidad con la que éstas actuaron, debe ponerse fin al procedimiento instaurado con posterioridad, porque de lo contrario, se estaría juzgando dos veces por la misma *litis*. Esto significa que, de resultar fundada la excepción de cosa juzgada, el órgano jurisdiccional no

⁵² Enrico Tullio Liebman, Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios sobre la cosa juzgada, trad. Santiago Sentís Melendo, EDIAR, Buenos Aires, 1946, p. 71.

debe proseguir con el juicio, **ni abordar el estudio de fondo**, por existir un impedimento absoluto para ello derivado de la autoridad de cosa juzgada de la que se encuentra investida una sentencia anterior.⁵³

De igual forma, afirmó que, el análisis de la cosa juzgada **no implica un estudio de fondo**, pues no es necesario que el juzgador analice y valore argumentos ni pruebas, sino que basta con que identifique la cosa que se reclama, la causa por la que se reclama, las partes que intervienen en el juicio y su calidad, para determinar si existe identidad entre estos elementos y los que se actualizaron en el juicio anterior; esto, dirigido a distinguir a la eficacia refleja de la cosa juzgada que sí es analizable en la sentencia de fondo.⁵⁴

En el mismo sentido, el jurista Devis Echandía afirma que, cuando a la sentencia se le otorga el valor de cosa juzgada no será posible revisar su decisión, ni pronunciarse de su contenido, así sea en el mismo sentido, en proceso posterior, por lo que el juez **deberá de abstenerse de resolver en el fondo**.⁵⁵

En un sentido similar, del artículo 63 del Código de Procedimientos Civiles,⁵⁶ se deduce que, la excepción procesal de cosa juzgada es analizable por el juzgador, en forma previa al dictado de la sentencia definitiva.

c. Elementos que integran la cosa juzgada

El artículo 362, párrafo primero, del Código de Procedimientos Civiles,⁵⁷ estatuye que, para que opere en otro juicio la cosa juzgada, es necesario que: *entre el caso resuelto por sentencia ejecutoria y aquel en que esta sea invocada, haya identidad de personas de las partes litigantes y en la*

⁵³ Véase, sentencia de la contradicción de tesis 197/2010 PS.

⁵⁴ Véase, jurisprudencia 1a./J. 9/2011, de rubro: **COSA JUZGADA REFLEJA. EL ESTUDIO DE LA EXCEPCIÓN RELATIVA DEBE REALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.**

⁵⁵ Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, p. 453.

⁵⁶ Aplicado en forma supletoria.

⁵⁷ Aplicado en forma supletoria.

calidad con que lo fueren, en las acciones y en las cosas; y si las acciones son diversas basta que provengan de una misma causa.

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que para determinar la existencia de la “cosa juzgada”, se debe verificar si existe identidad en los elementos siguientes:⁵⁸

- a. De las personas que intervinieron en los dos juicios.
- b. En las cosas que se demandan en los juicios; y,
- c. De las causas en que se fundan las dos demandas.

Adicional a esos requisitos, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que existe un **cuarto elemento** de convicción para que se esté ante la institución de la “cosa juzgada”, y que se refiere a que en la primera sentencia se haya procedido al análisis del fondo de las pretensiones propuestas.⁵⁹

d. Caso concreto de la improcedencia

Como antes se mencionó, en el presente asunto se actualiza la cosa juzgada en su eficacia directa en relación con la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Chihuahua, atendiendo a lo resuelto por este Tribunal Electoral en el expediente de clave **JDC-02/2020**.

Para arribar a lo anterior es necesario atender a los elementos que integran el presupuesto procesal en análisis:

- **Identidad de las personas que intervinieron en los dos juicios**

A efecto de establecer si en el caso concreto se presenta este requisito, es menester atender a la diferencia entre los **limites objetivos y subjetivos de la cosa juzgada**.

⁵⁸ Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de clave 1a./J. 161/2007, con registro digital 170353, y rubro: **COSA JUZGADA. PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA**.

⁵⁹ Véase, sentencia del expediente SUP-REC-1953/2018 y acumulados.

El Pleno de la SCJN ha establecido que la “cosa juzgada” tiene límites objetivos y subjetivos: los objetivos impiden discutir en un segundo proceso lo resuelto en uno previo; mientras que los subjetivos se refieren a las personas que están sujetas a la autoridad de la “cosa juzgada”.

En el plano subjetivo, la “cosa juzgada” afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso (que, por regla general, no pueden sustraerse a sus efectos) o bien, a quienes están **vinculados** jurídicamente con ellos, por **solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones que tienen derecho a exigir** u obligación de satisfacer.

En ese sentido, respecto al elemento subjetivo de la cosa juzgada, del artículo 362, párrafo tercero, del Código de Procedimientos Civiles del Estado,⁶⁰ se colige que, hay identidad de personas siempre que las partes litigantes del segundo juicio sean causahabientes de las que contendieron en el litigio anterior, o estén unidas a ellas por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones que tienen derecho a exigir u obligación de satisfacer.

Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y contenido siguiente:⁶¹

COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS. La figura procesal de la cosa juzgada cuyo sustento constitucional se encuentra en los artículos 14, segundo párrafo y 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene límites objetivos y subjetivos, siendo los primeros los supuestos en los cuales no puede discutirse en un segundo proceso lo resuelto en el anterior, mientras que los segundos se refieren a las personas que están sujetas a la autoridad de la cosa juzgada, la que en principio sólo afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso (que por regla general, no pueden sustraerse a sus efectos) o bien, a quienes están vinculados jurídicamente con ellos, como los causahabientes o los unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones, entre otros casos. Además, 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 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.

⁶⁰ Aplicado en forma supletoria.

⁶¹ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de clave P./J. 86/2008, y registro digital 168958.

Luego, en los casos en que exista una sentencia firme, previa a la promoción de diverso medio de una impugnación contra el mismo acto de autoridad, resultado de un juicio promovido por una persona o grupo de personas que **guardan un vínculo en cuanto a las prestaciones** que tienen derecho a exigir con la persona o personas del nuevo juicio, entonces, se actualiza el elemento subjetivo de la cosa juzgada directa.

En la especie, se actualiza el elemento en análisis, toda vez que, la actora del presente asunto,⁶² tiene un vínculo comunitario y de interés legítimo con el actor del juicio para la protección de los derechos político-electorales de clave JDC-02/2020,⁶³ derivado de su pertenencia al mismo grupo vulnerable, esto es, a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que existe identidad de la parte actora.

En efecto, en ambos asuntos la y el actor material se autoadscribieron como integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, de manera que, acudieron en ejercicio de idéntico interés legítimo para hacer valer una acción de intereses colectivos a favor de los pueblos y comunidades indígenas; conforme al criterio contenido en la jurisprudencia **9/2015**, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.**

De esta manera, el resultado del juicio resuelto en el expediente JDC-02/2020 produce sus efectos jurídicos sobre el universo de personas que conforman las comunidades indígenas del país, a los que pertenecen por igual, ambos actores.

- **Identidad en las cosas que se demandan en los dos juicios**

El presente requisito se tiene por satisfecho, ya que en ambos juicios se demandó la omisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua,

⁶² La actora, María Luisa Bustillos Gardea, se autoadscribe en el presente asunto como perteneciente al pueblo originario Raramuri de la comunidad indígena de Ciénega de Norogachi.

⁶³ El actor, Mario Rascón Miranda, se autoadscribió como indígena de la comunidad Apaches O'boa.

con la pretensión de obtener que se garantice el derecho público electoral de ser votadas y representadas mediante cargos de elección directa, a las personas integrantes de comunidades indígenas.

En este punto, cabe señalar que, mediante ambas acciones se solicitó y solicita la regulación legislativa general sobre los derechos político-electorales de las comunidades indígenas; es decir, que ambas acciones abarcan la totalidad del régimen jurídico de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas.

- **Identidad de las causas en que se fundan las dos demandas**

A juicio de este Tribunal Electoral se cumple con este requisito, toda vez que, el acto reclamado, en ambos casos, proviene de la misma omisión atribuida a la autoridad demandada, Congreso del Estado de Chihuahua, derivado de una misma causa; esto es, la inobservancia del deber de legislar a favor de los derechos político-electorales de las y los integrantes de comunidades y pueblos indígenas, surgido a partir de lo previsto en los artículos 2 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; 4 y 9 de la Constitución del Estado de Chihuahua, y de los instrumentos relativos al Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por ende, existe identidad en la causa que originó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de clave JDC-02/2020 del índice de este Tribunal Estatal Electoral y el presente asunto.

- **Análisis de fondo de las pretensiones propuestas en el primer juicio**

Respecto a este cuarto elemento, se estima cumplido el requisito, puesto que en el juicio sustanciado y resuelto bajo el expediente JDC-02/2020, se resolvió en sentido positivo el fondo de la pretensión planteada por el actor, y se **ordenó** al Congreso del Estado de Chihuahua *prever lo necesario para adecuar la normativa electoral y demás que sea aplicable respecto a lo mandado 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 indígenes del Estado de Chihuahua.*

Lo anterior, se corrobora con lo establecido en el artículo Tercero Transitorio del decreto LXVI/RFLEY/0739/2020 VIII P.E, por el que se reformó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el sentido siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO.- El Congreso del Estado continuará con los trabajos del proceso de consulta previa, libre e informada, suspendida transitoriamente en el mes de marzo de 2020, conforme a la reincorporación que se vaya realizando a las actividades laborales del Poder Legislativo, atendiendo a las medidas sanitarias ordenadas por los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal, así como por el punto cincuenta y siete de la Resolución No. 1/2020, de fecha 10 de abril de 2020, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones Constitucionales, Convencionales y legales que permitan hacer efectivos los derechos de participación y representación política de los pueblos indígenas. Lo señalado con anterioridad se ve robustecido con la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, dictada en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, tramitado bajo el expediente número JDC-02/2020, de fecha 04 de mayo del año en curso. (el resaltado es propio)”

Asimismo, la preexistencia de una determinación de fondo, sobre la omisión legislativa en trato, se observa con la presencia del procedimiento de ejecución de la sentencia dictada en el expediente JDC-02/2020 del índice de este Tribunal Electoral, iniciado con motivo de los incidentes de ejecución de sentencia presentados por diversas personas –que se autoascriben como integrantes de comunidades indígenas–, los días cinco y seis de julio de este año.

e. Conclusión

Por las razones antes apuntadas, considero que debía **sobreseerse** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, instaurado contra la omisión legislativa del Congreso del

Estado de Chihuahua, y realizarse el estudio de fondo de la acción únicamente por lo que tocaba a los actos atribuidos al Instituto Estatal Electoral.

Por las razones anteriores, es que me aparto del criterio de la mayoría, en esa parte, y emito el presente voto particular.

MAGISTRADO ELECTORAL

HUGO MOLINA MARTINEZ