



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-787/2024

PROMOVENTE: **DATO PROTEGIDO**
(LGPDPPO)¹

TERCEROS INTERESADOS: CONGRESO
DEL ESTADO DE NAYARIT Y COMISIÓN
DE DEFENSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS PARA EL ESTADO DE
NAYARIT

RESPONSABLE: TRIBUNAL ESTATAL
ELECTORAL DE NAYARIT²

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: RODRIGO QUEZADA
GONCEN, ANTONIO SALGADO
CÓRDOVA Y JOSÉ ALBERTO
RODRÍGUEZ HUERTA

COLABORÓ: DIEGO GARCÍA VÉLEZ,

Ciudad de México, diez de julio de dos mil veinticuatro

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit en el juicio TEE-JDCN-09/2024, que desechó de plano la demanda del actor, mediante la que controvertió: i) el Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit; y, ii) el Decreto 065, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, particularmente, la adición del artículo 20 ter, apartados A y C.

I. ASPECTOS GENERALES

¹ En todos los casos en que la información se encuentra testada, la clasificación de datos personales se realiza de conformidad con lo previsto en los artículos: 6 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 3, fracción IX, 6 y 31 de la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

² En lo siguiente, responsable o Tribunal Local.

- (1) La controversia tiene origen en el Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit, realizado por el Congreso local, en el que, entre otras cuestiones, se consultó la iniciativa del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.
- (2) El actor presentó demanda ante el tribunal local, por la que impugnó el inicio, desarrollo y conclusión del “*Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit*”, al considerar que no fue efectiva ni adecuada, al dejar de cumplir con diversos parámetros que considera necesarios para su validez.
- (3) En su momento, el tribunal local desechó el medio de impugnación, por considerar que el actor pretende que se realice un control de constitucionalidad abstracto del artículo 20 ter, apartados A y C, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, sin que exista un acto concreto e individualizado que afectara de forma directa y personal al promovente.
- (4) Ante ello, el actor promovió el presente medio de impugnación, ante la Sala Regional correspondiente a la primera circunscripción plurinominal con sede en Guadalajara³, Jalisco.
- (5) La Sala Guadalajara formuló consulta competencial a esta Sala Superior, con la finalidad de determinar la autoridad competente para resolver el asunto.

II. ANTECEDENTES

- (6) De lo narrado por el promovente y de las constancias que obran en el expediente se advierten los siguientes hechos:
- (7) **Procedimiento de consulta.** En diversas fechas de dos mil veintitrés el Congreso del Estado de Nayarit⁴ llevó a cabo actos relacionados con el inicio, desarrollo y conclusión de un “Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit” para la reforma de la legislación local en torno a la elección de representaciones

³ En adelante, Sala Guadalajara.

⁴ También Congreso local.



populares de los pueblos y comunidades indígenas en dicha entidad federativa⁵.

- (8) El veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés el Congreso local emitió un informe final sobre el proceso de consulta.
- (9) **Reforma a la Ley Electoral local.** El cinco de octubre de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la ley electoral de la entidad⁶, entre otros preceptos, se adicionó el artículo 20, apartados A, B y C.
- (10) **Demanda.** El cinco de enero el promovente presentó, *per saltum*, demanda de juicio de la ciudadanía ante el tribunal local, dirigida a la Sala Guadalajara.
- (11) **Recepción.** El nueve de enero siguiente se recibieron las constancias del medio de impugnación en la Sala Regional citada.
- (12) **Acuerdo SG-JDC-5/2024 (consulta competencial).** El doce de enero la Sala Guadalajara, atendiendo a que en el asunto se hacía valer una omisión legislativa, formuló consulta competencial a esta Sala Superior, a efecto de que determinara la autoridad que debería conocer del medio de impugnación.
- (13) **Acuerdo de Sala SUP-JDC-22/2024.** El veinticuatro de enero esta Sala Superior determinó que no resultaba procedente el salto de instancia, por lo que el **Tribunal Local** debía conocer y resolver el medio de impugnación.
- (14) **Sentencia local (TEE-JDCN-09/2024).** Seguido el trámite conducente, el once de mayo el tribunal local desechó de plano la demanda del juicio de la ciudadanía, al considerar que el actor pretende que se realice un control de constitucionalidad abstracto del artículo 20 ter, apartados A y C, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, el cual es de naturaleza heteroaplicativa, sin que exista un acto concreto e individualizado que afecte de forma directa y personal al promovente.

⁵ Lo anterior en cumplimiento a la sentencia del tribunal local TEE-JDCN-04/2019

⁶ Como se puede advertir del enlace: <http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/index.xhtml>

- (15) **Segundo juicio ciudadano SUP-JDC-787/2024.** Inconforme con la determinación citada en el numeral que precede, el dieciséis de mayo el actor promovió en línea el presente juicio de la ciudadanía, dirigido a la Sala Guadalajara.
- (16) En esa misma fecha, la Sala Guadalajara formuló consulta competencial a esta Sala Superior, con la finalidad de determinar la autoridad competente para conocer del asunto.
- (17) **Terceros interesados.** El veinte de mayo el Congreso del Estado de Nayarit y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, presentaron escritos de tercero interesado.

III. TRÁMITE

- (18) **1. Turno.** Mediante el correspondiente acuerdo, la magistrada presidenta turnó el expediente **SUP-JDC-787/2024** a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para que propusiera la determinación que correspondiera y, en su caso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷
- (19) **2. Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, lo admitió y al no haber diligencias pendientes de su desahogo, ordenó el cierre de instrucción y procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

IV. DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA

- (20) En principio se debe destacar que la Sala Regional Guadalajara sometió a consulta de este órgano jurisdiccional la competencia para conocer del juicio de la ciudadanía al considerar que se trata de un medio de impugnación que controvierte un acto que guarda relación con una omisión legislativa relativa.
- (21) Ahora, esta Sala Superior resulta competente para conocer del juicio al rubro indicado, con base en una interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción V, de la Constitución; 166, fracción III, inciso c), 169, fracción I,

⁷ En adelante, Ley de Medios.



inciso e), 176, fracción IV, de la Ley Orgánica y aplicando *mutatis mutandis* la tesis 18/2014 con rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.

- (22) En efecto, de la revisión del escrito de demanda primigenia, se advierte que la parte actora estima que la expedición de la norma es deficiente e incompleta, considerándola una omisión relativa; puesto que, a su juicio, la misma es producto de una consulta previa que incumple con los estándares y parámetros mínimos emitidos por distintos organismos jurisdiccionales nacionales e internacionales, lo que trajo como resultado que con las reformas y adiciones a la Ley Electoral local, las comunidades indígenas de la entidad no tengan acceso a una candidatura a través de una vía distinta a la postulación por parte de un partido político.
- (23) Luego, como se adelantó, la Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio de la ciudadanía porque la pretensión toral del actor dentro de la cadena impugnativa es controvertir una supuesta omisión legislativa relativa por parte del Congreso del Estado de Nayarit, con motivo de la publicación del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la ley electoral de la entidad.

V. TERCEROS INTERESADOS

- (24) En el caso se presentaron dos escritos de comparecencia de terceros interesados, uno del Congreso del Estado de Nayarit y otro de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Al respecto se debe precisar que se tiene por reconocido como tercero interesado al mencionado Congreso, al cumplir los requisitos de procedencia correspondientes; sin embargo, el escrito de la aludida Comisión no se presentó en tiempo, razón por la cual no se le reconoce el carácter de tercera interesada, como se explica a continuación.

A. Improcedencia de la comparecencia de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit

- (25) Es improcedente el escrito presentado por **la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit**, por conducto de su

presidente Carlos Alberto Prieto Gody, al haberlo hecho fuera del término legal de las setenta y dos horas.

- (26) Lo anterior, porque de la cédula de publicitación, se advierte que el plazo referido comenzó a transcurrir a las nueve horas con treinta minutos del diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro y concluyó a las misma hora del inmediato día veinte, ello debido a que los plazos previstos en horas transcurren de momento a momento, tal como lo ha sostenido esta Sala Superior⁸.
- (27) Por tanto, si el escrito de tercero interesado de **la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit** fue presentado a las dieciséis horas con trece minutos del veinte de mayo del año en curso, según consta en el sello de recepción, se considera extemporáneo, al haberlo hecho fuera del plazo legalmente previsto para ello.

B. Procedencia de la comparecencia del Congreso del Estado de Nayarit

- (28) **Forma.** El escrito fue presentado ante el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit y en el consta la denominación de la institución, así como el nombre y firma autógrafa de su representante. Asimismo, formula los argumentos que estimó pertinentes para defender sus intereses.
- (29) **Oportunidad.** El escrito se presentó dentro del plazo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, en tanto que la publicitación del medio de impugnación fue realizada a las nueve horas con treinta minutos del día diecisiete y concluyó a la misma hora del día veintidós de mayo del año que transcurre, por lo que, si el escrito fue presentado a las nueve horas con veinticinco minutos del citado día veinte de mayo, es evidente su oportunidad. **Legitimación, personería e interés jurídico.** El Congreso del Estado de Nayarit **está legitimado** para comparecer en el juicio ciudadano materia de análisis, debido a que el promovente señala como acto impugnado la resolución recaída al juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, dentro del expediente TEE-JDCN-08/2024, donde controvierte el proceso de consulta a pueblos y comunidades originarias realizado por el Congreso

⁸ Véase por ejemplo el SUP-REP-103/2023.



del Estado de Nayarit y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

- (30) El Congreso del Estado de Nayarit comparece por conducto de Víctor Aurelio Hernández Medina, encargado de la unidad jurídica y representante jurídico del Congreso del estado de Nayarit, cuya personería se encuentra reconocida por el acuerdo administrativo del treinta de noviembre de dos mil veintitrés, que tiene por objeto delegar la representación jurídica de la Trigésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nayarit.
- (31) Además, quien comparece tienen un interés contrario al del promovente, pues pretende que se deseche el presente medio de impugnación, o en su caso, que subsista le el desechamiento decretado por el Tribunal Local, ante la deficiencia de los agravios propuestos por el actor.
- (32) En consecuencia, como se adelantó, se les reconoce el carácter de tercero interesado y sus manifestaciones serán tomadas en consideración por este órgano jurisdiccional al resolver el medio de defensa.

VI. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

- (33) En su escrito de comparecencia como tercero interesado, el Congreso del Estado de Nayarit sostiene que el presente medio de defensa debe desecharse, porque la demanda primigenia, a la que recayó la sentencia impugnada, fue presentada de manera extemporánea, toda vez que el decreto impugnado fue publicado en el periódico oficial de Nayarit el 5 de octubre de 2023, mientras que la demanda del juicio de la ciudadanía local se presentó hasta el 4 de enero de este año.
- (34) El planteamiento del tercero interesado debe desestimarse, pues pretende que el medio de impugnación que nos ocupa sea desechado, con motivo de la extemporaneidad del juicio ciudadano primigenio.
- (35) En efecto, lo que es materia de análisis en este medio de defensa, es la sentencia por la que el tribunal local desechó el juicio ciudadano de origen.
- (36) Luego, si al analizar los agravios de la parte recurrente, esta Sala Superior concluyera que el desechamiento impugnado no resultó

apegado a derecho, ello traerá como consecuencia que el tribunal local deba emitir una nueva determinación, en la que deberá analizar los restantes presupuestos procesales que no hubiera sido verificados con motivo de que desechó la demanda, entre ellos la oportunidad.

- (37) De ahí que se desestimen los planteamientos del tercero interesado, pues no es jurídicamente viable desechar el presente medio de defensa con motivo de la posible actualización de alguna causal de improcedencia del juicio ciudadano primigenio, al tratarse de un análisis que, en su caso, corresponde al tribunal local.

VII. PROCEDIBILIDAD

- (38) El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia de conformidad con lo siguiente:

(39) **1. Forma.** La demanda se presentó en línea, en ella consta el nombre y la firma de quien promueve, se precisa el acto impugnado, los hechos que son motivo de controversia, la autoridad responsable y se expresan los conceptos de agravio.

(40) **2. Oportunidad.** El juicio de la ciudadanía se promovió dentro del plazo de cuatro días,⁹ dado que el juicio no guarda relación con algún proceso electoral que actualmente se desarrolle, al ser controvertida una omisión legislativa relativa, con la pretensión de que se ordene al Congreso local que se legisle en las materias y sentido que pretende el enjuiciante.

(41) Por tanto, el cómputo del plazo se hará contabilizando únicamente días hábiles, de ahí que si la sentencia impugnada se notificó al promovente el sábado once de mayo; es decir en un día inhábil, debe tenerse por realizada al día siguiente hábil, esto es el lunes trece. Luego, el plazo de cuatro días transcurrió del catorce al diecisiete de mayo. En consecuencia, si la demanda fue presentada en línea el dieciséis de mayo, ante la Sala Guadalajara resulta patente que es oportuna.

(42) **3. Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen ambos requisitos porque el actor promueve el presente medio de defensa por derecho propio, para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Local, en el que desechó

⁹ Artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.



el juicio de la ciudadanía que promovió con el mismo carácter, para controvertir actos que considera violatorios de su derecho de ser votado, como parte de la comunidad indígena.

- (43) **4. Definitividad.** Se tiene por cumplido este requisito, en virtud de que no existe algún otro medio de defensa que la actora deba agotar previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

VIII. PRETENSIÓN, CAUSA DE PEDIR Y LITIS

- (44) La **pretensión** del actor es que esta Sala Superior revoque la sentencia del Tribunal Local por la que desechó la demanda del juicio de la ciudadanía local que promovió.
- (45) Sustenta su **causa de pedir** en que, a su juicio, la sentencia del Tribunal Local, no le permite el acceso a la jurisdicción del Estado, como ciudadano indígena, pese a contar con interés jurídico y legítimo.
- (46) Por tanto, la **litis** en el presente asunto consiste en determinar si el desechamiento controvertido resulta o no apegado a derecho.

IX. ESTUDIO DE FONDO

1. Consideraciones de la autoridad responsable.

- (47) En la sentencia impugnada, el tribunal local determinó que el juicio de la ciudadanía era improcedente, porque a través de éste el actor pretende impugnar en abstracto, la Consulta y el Decreto 065 por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Nayarit, a fin de que se revoquen los apartados A y C, del artículo 20 ter del citado ordenamiento.
- (48) Puntualizó que el Decreto reclamado, en la parte controvertida, constituye una adición de carácter general a la ley Electoral, pues en él, se establecen entre otras prerrogativas, las bases por medio de las cuales, los integrantes de las comunidades indígenas podrán acceder a su derecho de representación en los ayuntamientos, ello derivado del proceso de consulta, ordenándose al efecto, la adición del artículo 20 ter, apartado A, B y C.

- (49) Expuso el tribunal local que para que esa porción normativa impacte los derechos del actor de manera directa, es necesaria la existencia de actos concretos, que incidan de manera en su esfera de derechos.
- (50) Agregó que estaría en condiciones de conocer de la impugnación, únicamente cuando se controvertan, en su caso, los actos de las autoridades que apliquen la porción normativa impugnada, de modo que puedan incidir en el ejercicio de algún derecho político-electoral tutelable a través de los medios de impugnación electorales, ya que esas determinaciones constituirían los actos de aplicación del referido decreto, lo que permitiría un control concreto de constitucionalidad por parte de ese Tribunal local.
- (51) Lo anterior lo consideró así porque, a su juicio, la norma controvertida tiene carácter heteroaplicativo, por lo que aún no causa un perjuicio específico al actor, en la medida que su entrada en vigor no genera, por sí misma, la afectación a alguno de los derechos que alude, además de que tampoco señala un acto concreto de aplicación en su perjuicio que derive de la consulta o del Decreto, que permita accionar dentro de sus facultades, a ese órgano jurisdiccional, pues el actor solo se limita a señalar agravios tocantes a controvertir la constitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto, en abstracto.
- (52) La autoridad fundamentó su decisión en la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 198200, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA".
- (53) En consecuencia, el tribunal local concluyó que, al no existir un acto concreto de aplicación que afecte de forma directa y personal al accionante, no cuenta con competencia para realizar el análisis abstracto de la norma, por lo que el medio de impugnación debía desecharse.
- (54) Como corolario, el tribunal responsable precisó que no desconocía su obligación de juzgar con perspectiva intercultural en términos de la jurisprudencia 19/2018 de rubro "*JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL*", dado que el actor compareció en calidad de



integrante del pueblo originario Wixarika; sin embargo, explicó que dicha obligación no implica que se puedan transgredir normas procesales al grado de admitir un recurso o un juicio que resulte improcedente.

- (55) En consecuencia, el tribunal local consideró actualizada la causal prevista en el artículo 29 fracción III¹⁰ de la Ley de Justicia Electoral de Nayarit, en relación con el numeral 135, apartado D, de la Constitución Local (que prevé sus atribuciones), toda vez que los actos impugnados escapan de su competencia, pues se hizo valer, en abstracto, la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Procedo de Consulta y del artículo 20 ter, apartados A y C de la Ley Electoral local; razón por la cual desechó de plano la demanda.

2. Agravios

- (56) El actor manifiesta que la sentencia impugnada le causa agravio como persona indígena en lo individual, y en sus derechos colectivos, como integrante de un pueblo originario y de una comunidad indígena:
- (57) **Violación a los derechos indígenas y falta de perspectiva intercultural:** Argumenta que la aplicación de la perspectiva intercultural no se refleja adecuadamente en la interpretación de las normas legales. Señala que solo mencionar la existencia de jurisprudencias y protocolos no es suficiente, sino que se necesita una interpretación efectiva de las normas desde una perspectiva pro persona y con enfoque interseccional.
- (58) **Exclusión y falta de participación democrática de los pueblos indígenas:** Alega que los procesos democráticos deben ser inclusivos y garantizar la participación equitativa de todos los sectores de la sociedad, incluidos los pueblos indígenas. Argumenta que las autoridades tienen una deuda pendiente en cuanto a garantizar la igualdad de participación y representación de los pueblos indígenas en la vida política.
- (59) **Irregularidades en el proceso de consulta y violación de estándares internacionales:** Sostiene que el proceso de consulta realizado fue defectuoso y no cumplió con los estándares y parámetros mínimos

¹⁰ Artículo 29.- Procede el sobreseimiento cuando:
(...)

III. Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobre venga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley;

establecidos por la jurisprudencia nacional e internacional. Argumenta que la consulta fue inducida hacia una única opción, -los partidos políticos- y no consideró otras formas de participación política, como las candidaturas independientes o los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas.

- (60) **Denegación de acceso a la jurisdicción del estado y competencia del Tribunal Electoral:** Argumenta que la sentencia no permitió el acceso a la jurisdicción del Estado para resolver controversias relacionadas con normas electorales. Sostiene que el Tribunal Local es competente para resolver este tipo de disputas y que la exclusión de esta jurisdicción limita los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas.

3. Decisión

- (61) Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios; puesto que, si bien a través de sus planteamientos pretende demostrar lo que, a su juicio, constituyen diversas omisiones durante el Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit, que dio lugar a la emisión del Decreto 065, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nayarit; lo cierto es que, como lo consideró el tribunal local, su pretensión toral se dirige a cuestionar, en abstracto, la regularidad constitucional de la adición del artículo 20 ter, apartados A y C.

- (62) En esa medida, el tribunal local no contaba con facultades para analizar los planteamientos del actor; razón por la cual, resulta ajustado a derecho el desechamiento de la demanda.

4. Justificación

4.1 Contexto de la controversia

- (63) Como ya se ha indicado, en su demanda primigenia la parte actora controvierte del Congreso local lo siguiente:
- El inicio, desarrollo y conclusión del "*Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit*", por considerar que no fue efectiva ni adecuada, al no



cumplir con diversos parámetros que considera necesarios para su validez.

- En esa medida, sostiene que el proceso de consulta dio lugar a la expedición, publicación y promulgación de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, particularmente, la adición del artículo 20 ter, apartados A y C.

(64) Al respecto, el promovente estima que la expedición de la norma fue deficiente e incompleta, pues a su juicio, la misma es producto de una consulta previa que incumple con los estándares y parámetros mínimos emitidos por distintos organismos jurisdiccionales nacionales e internacionales, **lo que trajo como resultado que con la adición del artículo 20 ter, Apartados A y C**, las comunidades indígenas de la entidad no tengan acceso a una candidatura a través de una vía distinta a la postulación por parte de un partido político.

(65) El artículo en cuestión dispone lo siguiente:

“Artículo 20 Ter.- El Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral deberá emitir los lineamientos con los cuales se instrumente lo previsto en el presente capítulo. Estos deberán contemplar cuando menos lo siguiente:

APARTADO A

I. Los partidos políticos y coaliciones electorales deberán registrar como candidatos o candidatas a presidencia municipal y sindicatura a personas indígenas, cuando menos en la mitad de los municipios que tengan una población de personas indígenas que supere el cuarenta por ciento de la totalidad de la población del municipio, conforme al último censo de población del INEGI.

Para el caso de las candidaturas a diputaciones y regidurías de mayoría relativa, los partidos políticos y coaliciones electorales deberán registrar como candidatos a personas indígenas, cuando menos en la mitad de los distritos o demarcaciones electorales que tengan una población de personas indígenas que supere el cuarenta por ciento de la totalidad de la población del Distrito o Demarcación Electoral, conforme al último censo de población del INEGI.

Sin menoscabo de lo anterior, los partidos políticos y coaliciones electorales podrán registrar adicionalmente candidaturas de personas indígenas que acrediten su autoadscripción calificada, en los diferentes cargos de elección popular que así consideren conforme a su estrategia electoral;

II. Los partidos políticos, en su caso, deberán postular en sus listas de representación proporcional de regidores y diputados locales, candidaturas de personas indígenas adicionales a las registradas por mayoría relativa hasta representar por ambas vías, candidaturas de conformidad al porcentaje de población indígena

en relación con la integración total del órgano público correspondiente.

Lo anterior se realizará al dividir cien entre el número de integrantes del Ayuntamiento de que se trate o Congreso del Estado de manera respectiva, a fin de obtener un porcentaje de representación objetivo. De tal manera, que por cada entero del porcentaje de representación objetivo obtenido, conllevará cuando menos a registrar una candidatura por alguna de las dos vías de representación. En caso de que sea a través de la vía de representación proporcional, la candidatura deberá estar registrada dentro de los primeros cinco lugares de la lista.

Sin perjuicio del párrafo anterior, el partido político podrá determinar postular candidaturas adicionales de personas indígenas por la vía de mayoría relativa o representación proporcional;

III. Al momento de registrar candidaturas a los cargos de elección del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos ante los órganos del Instituto Estatal Electoral, los partidos políticos y coaliciones electorales deberán presentar las constancias con las que se acredite la autoadscripción calificada, respaldada por elementos objetivos que demuestren su vínculo con el pueblo y la comunidad indígena, por lo que la constancia deberá emitirse por alguna de las autoridades a la que pertenece la persona que se pretende postular como candidata, conforme al orden de prelación siguiente:

- a) Asamblea General comunitaria o instituciones análogas de toma de decisiones reconocidas por la propia comunidad como su máximo órgano de autoridad;*
- b) Asamblea de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias;*
- c) Autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias;*
- d) Autoridades agrarias o comunitarias (comunales o ejidales), y*
- e) Autoridades auxiliares (jueces auxiliares o delegados).*

En el supuesto de que en la comunidad no exista una autoridad indígena, tradicional o comunitaria, agraria, ejidal o auxiliar, que pueda emitir la constancia, sin que implique dejar de atenderse el orden de prelación indicado, esta podrá ser emitida en el siguiente orden por:

- a) Una asamblea de las personas que integran la comunidad.*
- b) Una asociación civil integrada por personas indígenas, con al menos dos años de antigüedad a la fecha de la emisión.*

En caso de que en la comunidad no exista ninguna autoridad de las señaladas para emitir la constancia, ni tampoco una asociación civil indígena, o ante la negativa o imposibilidad de obtenerla, al menos diez personas que se autoadscriban como integrantes de un pueblo indígena deberán suscribirla, a manera de testigos.

En todo caso, la prelación representa un orden que se debe seguir en la búsqueda de la constancia, lo que implicará que, se justifiquen las razones por las que no se atiende el referido orden. Para ello, el



Consejo Local Electoral analizará bajo una perspectiva intercultural, la validez de la constancia y en su caso, de las razones por las que no se obtuvo la constancia respectiva por las autoridades conforme a la prelación indicada, a fin de evitar simulaciones o fraudes.

La constancia deberá acompañarse con elementos objetivos que comprueben arraigo o vínculo con el pueblo y la comunidad indígena. Para la obtención de las pruebas o documentos a los que se hace referencia, se respetará en todo tiempo la autonomía, libre determinación, sistemas normativos internos y demás derechos colectivos del pueblo o comunidad indígena de que se trate, y

IV. Para efecto de la emisión de la constancia de autoadscripción calificada, las autoridades señaladas en la fracción anterior, deberán estar comprendidas dentro de la demarcación, municipio o distrito según el cargo del que se trate; en el caso de las autoridades tradicionales éstas deberán estar preferentemente registradas en el Sistema Nacional de Información Estadística del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

(...)

APARTADO C

I. Los partidos políticos deberán registrar dentro de los primeros cinco espacios de sus listas de representación proporcional una candidatura de una persona migrante y/o residente en el extranjero, y

II. Para acreditar la condición migrante y/o residente en el extranjero, deberá acreditarse el vínculo con la comunidad migrante, a través de pruebas idóneas que estarán sujetas a valoración de la autoridad electoral, la cual vigilará el cumplimiento de los requisitos de conformidad con los lineamientos respectivos”.

- (66) En la porción normativa aludida, se prevé, sustancialmente, que el Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral deberá emitir los lineamientos conforme a los cuales, los partidos políticos y coaliciones electorales deberán registrar como candidatos o candidatas a determinados cargos de elección popular locales a personas indígenas, en los porcentajes y bajo los parámetros establecidos en la propia norma.
- (67) Es así que la parte actora, en su demanda primigenia, plantea que dicha adición a la norma local obedeció a un proceso de consulta irregular, lo que arrojó como resultado la adición de un artículo que **solamente da acceso a los cargos de elección popular a las personas y comunidades indígenas, a través de la vía partidaria**, omitiendo contemplar la posibilidad de acceder por medio de otras vías, como las candidaturas independientes y los sistemas normativos indígenas.

4.2 Control de constitucionalidad de normas electorales

- (68) Acorde a lo previsto en el artículo 99 de la Constitución federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional electoral del País, con excepción lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna.
- (69) Ahora bien, cabe destacar que este Tribunal ha evolucionado a lo largo de su historia, así como de las reformas constitucionales y los diversos criterios que ha sostenido respecto del control de constitucionalidad que puede ejercer y junto con ello, el sistema normativo nacional ha sufrido grandes cambios, llevando a que, actualmente, el Máximo Tribunal de la Nación reconozca la existencia de un control difuso en México.
- (70) En el año mil novecientos noventa y seis, tras un proceso de discusión y negociación política entre los partidos de aquella época, se cristalizó la reforma constitucional en materia electoral más trascendente desde la correspondiente al año de mil novecientos setenta y siete; en la aludida reforma, se fortaleció a los órganos electorales, sobre este aspecto, cabe destacar que se dotó de autonomía al otrora Instituto Federal Electoral y, el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación.
- (71) Debe destacarse que, en la reforma de mil novecientos noventa y seis, se definió constitucionalmente al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional. Ello resultó de especial relevancia ya que, en la reforma de mil novecientos noventa y cuatro, se había dotado a la SCJN exclusiva de conocer de acciones de inconstitucionalidad y con la reforma de mil novecientos noventa y seis, se incluyó la materia electoral como parte de ese control.
- (72) Hasta ese momento, México adoptó un sistema de control de constitucionalidad más cercano al sistema europeo o concentrado, ya que se concedió a un órgano específico de la facultad conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes forma directa y no incidental, es decir, se estableció un órgano ad hoc para controlar la constitucionalidad de leyes secundarias.



- (73) No obstante, el naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior y ante la creciente demanda de acceso a la justicia electoral, se encontró con casos inéditos entre los que destacan, aquellos en los que se hacía valer la inconstitucionalidad de normas en materia electoral.
- (74) A partir de ello, para el año de mil novecientos noventa y ocho, la Sala Superior tomó la decisión de juzgar de forma garantista y consideró de especial relevancia garantizar y salvaguardar la regularidad constitucional electoral, por lo que analizó diversas normas secundarias electorales, mediante la aplicación de diversos métodos de interpretación tales como el gramatical, sistemático y funcional; actos a partir de los que se concluía que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenía facultades para desaplicar normas legales cuando se opusieran a reglas y principios constitucionales.
- (75) Tales razonamientos y la reiteración del referido criterio dieron origen a la tesis jurisprudencial S3ELJ 05/99, de rubro: **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”**.
- (76) Cabe destacar que ese actuar de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció de facto la existencia de un control difuso de constitucionalidad de leyes electorales, es decir, se asumió un modelo norteamericano —*en el cual se establece que cualquier Juez, sin importar su nivel ni competencia específica, puede analizar la constitucionalidad de las normas que debe aplicar y en las que se basan los actos de las autoridades*—.
- (77) En mil novecientos noventa y nueve la SCJN y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvieron interpretaciones diversas sobre el límite de sobrerrepresentación que debía observar las legislaturas locales; así, por una parte, el Máximo Tribunal Constitucional sostuvo que se debía seguir como principio lo establecido en el artículo 54 de la Constitución federal —*el límite máximo de diputados por ambos principios debe ser el total de distritos uninominales electorales*—; por otra parte, la Sala Superior concluyó que no existía un

mandato constitucional de conformidad con lo previsto en la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna.

(78) La anterior circunstancia conllevó a que se denunciara la contradicción de criterios entre lo resuelto por la SCJN y la Sala Superior, misma que dio origen a la contradicción de Tesis 2/2000-PL, cuya parte considerativa tuvo como efecto establecer los criterios jurisprudenciales:

- **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** (Tesis P./J. 23/2002).
- **CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.** (Tesis P./J. 24/2002).
- **LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** (Tesis P./J. 25/2002).
- **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** (Tesis P./J. 26/2002).

(79) Por tanto, desde ese momento la Sala Superior se vio impedida para ejercer un control de constitucionalidad; sin embargo, continuó con su labor garantista, mediante la utilización de la herramienta hermenéutica de la interpretación conforme y continuó ejerciendo un control constitucional de los actos y normas electorales.

(80) No obstante, en la reforma constitucional, en materia político-electoral del año dos mil siete, el Poder Permanente Reformador de la Constitución le



restituyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de ejercer un control de constitucionalidad, pero acotada al caso concreto.

- (81) Es a partir de la referida reforma que, la justicia electoral a través del Tribunal Electoral podía ejercer un control concreto de la constitucionalidad de las normas electorales; sin embargo, el sistema jurídico mexicano, acorde a lo estipulado por la SCJN continuaba siendo un modelo de control de constitucionalidad concentrado, ya que solo los órganos del Poder Judicial de la Federación podían ejercer ese control.
- (82) Durante los posteriores cuatro años siguió rigiendo el modelo de control constitucional concentrado; sin embargo, en junio del año dos mil once, surgió un nuevo paradigma judicial, pues se realizó una nueva reforma constitucional en materia de derechos humanos, lo que implicó que entre otras autoridades, todos los tribunales, en el ámbito de sus competencias, respetaran, promovieran, protegieran y garantizaran los derechos fundamentales de todas las personas, lo cual, llevó al Máximo Tribunal a establecer la coexistencia de modelo concentrado y difuso de control de constitucionalidad.

4.3. De la necesidad de existencia o inexistencia del acto de aplicación

- (83) Conforme a lo antes explicado, en materia de justicia constitucional existen, por regla, dos tipos de control constitucional: el abstracto y el concreto. Resumiendo, el control abstracto es la facultad que la Constitución asigna a un órgano determinado, el cual por lo general es un Tribunal constitucional, para analizar una norma y si del estudio realizado advierte algún vicio de inconstitucional, pueda invalidarla y, con ello, los efectos de esta decisión serán generales (*erga omnes*).
- (84) Por su parte, en términos de lo analizado con antelación, el control concreto se refiere al aquel que realiza un juez, ya sea porque tiene facultades legalmente previstas (control concentrado) o porque exista afectación a un derecho fundamental (control difuso) siempre que exista un acto de aplicación de la ley o del acto legislativo. En ese supuesto, el juez con facultades de control de constitucional analizará la aplicación de ese acto en el caso concreto y, a partir de ahí, determinará la

constitucionalidad o no. En caso de considerar que la norma es inconstitucional, ésta se inaplicará para el caso concreto.

- (85) Esto es, el control abstracto no requiere de un acto de aplicación, e impide que se produzca un conflicto normativo en el caso de aplicación de las normas, por lo tanto, no resuelve un conflicto en relación con un caso particular, sino que evita que se verifique al eliminar la norma inconstitucional.¹¹
- (86) Por su parte, en el ejercicio de un control concreto es necesario encontrarse en el supuesto de aplicación, conforme al criterio de “individualización incondicionada” establecido en la jurisprudencia de la SCJN —tanto en el juicio de amparo como en las controversias constitucionales— que exige un acto concreto de aplicación.¹²
- (87) De esta forma, la necesidad de que exista un acto de aplicación para que pueda ejercerse el control de constitucionalidad concreto busca una finalidad muy específica. Esta es, que solo por medio del acto de aplicación es posible determinar si existe una vulneración en la esfera de derechos de una persona y, por tanto, desplegar los efectos de este control. Es decir, su inaplicación al caso concreto.
- (88) De ahí que la existencia de un acto de aplicación no es un **requisito formal** para que se pueda ejercer el control de constitucionalidad concreto. Es, más bien, la materialización de una vulneración a un derecho y, por lo tanto, lo que hará posible la revisión constitucional.

5. Caso concreto

- (89) Por razón de método, los conceptos de agravio expresados por el accionante serán analizados en conjunto, sin que tal forma de estudio genere agravio alguno. El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro

¹¹ Huerta Ochoa, Carla. 2003. “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 36, no. 108, México, septiembre – diciembre. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000300006

¹² Sánchez Gil, Rubén “La aplicabilidad de normas generales y su impugnación en amparo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, tomo II*, México, IJ-UNAM, pág. 369.



“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

- (90) En el caso, esta Sala Superior considera que no le asista razón al actor, dado que el Tribunal Electoral local acertadamente consideró improcedente el medio de impugnación, ya que los órganos jurisdiccionales en materia electoral no tienen competencia para realizar un análisis abstracto de las leyes en materia electoral.
- (91) En efecto, el Tribunal Electoral local actuó de forma correcta, dado que primero analizó lo concerniente a la existencia de un acto concreto de aplicación, en caso de que se superara este primer elemento, se analizaría si existe alguna afectación a un derecho fundamental de corte político-electoral, en el supuesto de que se exista la vulneración, se analizará el control de constitucionalidad ejercido, en cuanto su pertinencia, contenido y efectos.
- (92) Así, esta Sala Superior coincide con el criterio del Tribunal Electoral local, relativo a que el actor pretende impugnar en abstracto, la Consulta y el Decreto 065 por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Nayarit, a fin de que se revoquen los apartados A y C, del artículo 20 ter del citado ordenamiento.
- (93) Lo anterior, evidentemente carece de aplicación del supuesto previsto en la norma, dado que la norma cuyo control pretende tiene una naturaleza heteroaplicativa y por esta razón se deberían analizar los elementos de la misma para verificar que la hipótesis contendida se hubieran subsumido en el particular, lo que en el caso no acontece.
- (94) En efecto, se debe tener presente que la autoaplicación o heteroaplicación son conceptos que se predicen de normas de carácter general, esas categorías de definición (normas autoaplicativas y normas heteroaplicativas) sirven para identificar cuándo es que surten efectos en el mundo del ser las consecuencias de las hipótesis normativas.
- (95) Se llaman autoaplicativas aquellas normas generales que por su sola entrada en vigor afectan los derechos de las personas. Por el contrario, las normas heteroaplicativas necesitan de un acto concreto de autoridad para que sus efectos se materialicen en una persona en concreta.

- (96) En ese sentido, se considera que es ajustada a Derecho la sentencia impugnada, dado que, en principio, cabe aclarar que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen facultades de control de constitucionalidad mediante el citado sistema difuso, así como el control concentrado y concreto que la Constitución le otorga respecto de normas electorales que resulten contrarias a la Carta Magna. Sin embargo, como ya se ha dejado patente, los Tribunales Electorales locales solo pueden ejercer un control difuso de constitucionalidad, es decir, debe ser un control concreto sobre la base de la existencia de un acto de aplicación de la norma al caso particular y que se afecte un derecho fundamental de índole político-electoral.
- (97) En el caso, conforme a lo expuesto, dada la naturaleza, esencia y trascendencia de los presupuestos procesales, a juicio de esta Sala Superior el Tribunal Electoral local, como acertadamente resolvió carece de competencia para realizar un control abstracto de constitucionalidad sobre una norma electoral local y solo podría hacerlo si existiera un acto concreto de aplicación, lo que en el caso no existe.
- (98) Por tanto, como lo razonó la responsable, en el particular, no existe acto concreto de aplicación de la norma y la supuesta omisión legislativa, podrá advertirse, en su caso, hasta que exista un acto concreto, específico y real que pudiera generar afectación a los derechos de corte político-electoral que el enjuiciante aduce vulnerados.
- (99) Es decir que la realización del Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit; y, la expedición del Decreto 065, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, particularmente, la adición del artículo 20 ter, apartados A y C, no afectan en este momento algún derecho político-electoral del enjuiciante.
- (100) Por tanto, es acertada la resolución del Tribunal Electoral local, dado que, en el caso, para que se estuviera frente a un planteamiento de control de constitucionalidad ordinario, se requeriría la existencia de un acto de aplicación de la disposición legislativa a efecto analizar si su aplicación ha incidido en la esfera jurídica y analizarla para verificar si produce un daño a los derechos de la persona.



- (101) Así, en el caso, el control constitucional a cargo de los Tribunales Electorales locales no puede ser realizado —en general— de manera abstracta, sino que, en el caso, es necesario la emisión de un acto de aplicación para que se esté en posibilidad de revisar la constitucionalidad del acto reclamado y con la existencia de afectación a un derecho político-electoral o un derecho fundamental relacionado directa e inmediatamente con estos, para que se pueda hacer el control difuso de constitucionalidad. O la existencia de una norma autoaplicativa que genere la afectación de inmediato y sin necesidad de un acto de aplicación posterior —ya que la misma norma se considera como el acto de aplicación—.
- (102) Es decir, los Tribunales Electorales locales ejercen un control difuso de constitucional de carácter concreto, en oposición a un control abstracto. Esto implica que el análisis de constitucionalidad de una norma sólo puede llevarse a cabo cuando esa norma se haya aplicado a un caso en particular.¹³
- (103) De suerte que, los Tribunales Electorales locales no pueden conocer de planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad de normas que no han sido aplicadas al caso concreto —mediante un acto específico o por ser una norma autoaplicativa—, así como tampoco de pretensiones encaminadas a ponderar la viabilidad jurídica de un precepto.
- (104) En efecto, para que estos órganos jurisdiccionales electorales locales estén en posibilidad de analizar la aplicación o no de una norma que se tilda de inconstitucional, es menester que la controversia se centre respecto de un acto de aplicación que concretice una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa —formal o materialmente considerada— o por un órgano partidista jurisdiccional o bien porque la norma se autoaplicativa y constituya per se el acto de aplicación, que afecte la esfera jurídica del promovente.¹⁴

¹³Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**, consultable en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este órgano jurisdiccional, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

¹⁴Razonamientos similares se expresaron al resolver el SUP-JDC-96/2019, SUP-JE-7/2018 y SUP-JDC-1060/2017.

- (105) En ese sentido, los medios impugnativos de carácter electoral son, en principio, improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución general, o bien, a la normativa convencional aplicable, con el objetivo de que se declare su invalidez con efectos generales y, por ende, su expulsión del sistema normativo. Así, para que los Tribunales Electorales locales puedan desplegar sus facultades revisoras de la constitucionalidad de normas es necesario que exista un acto concreto de aplicación de la norma reclamada o bien, se insiste, porque la norma se autoaplicativa y constituya por sí misma el acto de aplicación.
- (106) Ahora bien, como correctamente lo consideró el tribunal local, para que esa porción normativa impacte de manera directa en la esfera jurídica del actor *-quien se auto adscribe como indígena-*, es necesaria la existencia de actos concretos, a través de los cuales se aplique la porción normativa impugnada.
- (107) Es decir, el actor debía demostrar que, en su carácter de indígena, le fue restringida la posibilidad de acceder a una candidatura, con base en alguna determinación de la autoridad electoral que tuviera como sustento la porción normativa cuestionada.
- (108) Solo de esa manera, existiría un acto de aplicación que pudiera incidir o conculcar el ejercicio de los derechos político-electorales del accionante, a fin de estar en posibilidad de buscar la tutela de esos derechos, a través de un medio de impugnación electoral.
- (109) Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el actor no demostró algún acto concreto que le causara un perjuicio concreto, sino que pretende que se analice, en abstracto, la regularidad constitucional de la porción normativa cuestionada.
- (110) Lo cual, como lo consideró el tribunal responsable, no era jurídicamente viable emprender el análisis abstracto de la norma, en la medida que, su sola entrada en vigor no genera afectación algún derecho político electoral del demandante.
- (111) Sin que obste a lo anterior que en su demanda pretenda demostrar diversas omisiones en el proceso de la consulta que dio lugar a la emisión del decreto; toda vez que, esos planteamientos tienen como causa final demostrar la inconstitucionalidad de una porción normativa concreta, a



saber, el artículo 20 Ter, apartados A y C, de la Ley Electoral local, el cual, como correctamente concluyó el tribunal local, es una norma heteroaplicativa que establece los parámetros que los partidos políticos para deben cumplir a fin de garantizar que las personas indígenas puedan acceder a una candidatura; sin que, en el caso, se haya demostrado un acto concreto por el cual se vedara algún derecho político-electoral del impetrante.

- (112) Por ende, al no existir un acto concreto de aplicación que afecte de forma directa y personal al accionante, el tribunal local no cuenta con competencia para realizar el análisis abstracto de la norma; de ahí que el desechamiento de la demanda resulte apegado a derecho.
- (113) Finalmente, no se soslaya que el actor se autoadscribe como persona indígena y que, en esa medida solicita que el asunto se analice con perspectiva intercultural.
- (114) Sin embargo, tal circunstancia no puede significar la omisión de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en una ley adjetiva para justificar la procedencia de un recurso judicial.
- (115) En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el reconocimiento de un derecho al acceso a una tutela judicial efectiva no tiene el alcance de obviar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales, pues de ser así se desatenderían los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional¹⁵.
- (116) En el mismo sentido, la Primera Sala del Máximo Tribunal ha reconocido que es perfectamente compatible con el artículo 17 constitucional que en la legislación se establezcan condiciones para el acceso a los tribunales y que se regulen distintos procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional.¹⁶

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), de rubro **DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL**. Segunda Sala; 10ª Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p. 909, número de registro 2007621.

¹⁶ En términos de la Jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), de rubro **DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN**. Primera Sala; 10ª Época, Gaceta del Semanario Judicial de la

- (117) En este contexto, el cumplimiento de los requisitos de procedencia no implica un formalismo sin sentido o un obstáculo que vulnere el derecho de acceso a la justicia, pues esta exigencia responde a la necesidad de establecer mecanismos que permitan corroborar que, quienes reclamen el respeto de un derecho objetivo efectivamente sean sus titulares, ya que de lo contrario el reclamo carecería de sustento y se habría dado un despliegue de actos de la administración de justicia innecesarios, traducidos en un detrimento a los fines propios del artículo 17 constitucional, al dar apertura y tramitar en todas sus etapas acciones improcedentes.¹⁷
- (118) Asimismo, se ha considerado que el principio de tutela judicial efectiva previsto en el citado precepto constitucional, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido a determinados requisitos como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, quien deberá colmar las exigencias legales para su procedencia,¹⁸ lo que, como se ha explicado, en el caso no aconteció.
- (119) Consecuentemente, al no haber prosperado los agravios hechos valer por el promovente; y, al no advertirse deficiencia de la queja que suplir, se **confirma** la sentencia impugnada.
- (120) Por lo expuesto y fundado, se

Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 213, número de registro 2015595.

¹⁷ Véase la Tesis P. X/2014 (10a.), de rubro **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 51, PÁRRAFO SEGUNDO, DE SU LEY ORGÁNICA, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL LOCAL EL 24 DE JULIO DE 2012, NO CONTIENE UN FORMALISMO SIN SENTIDO O UN OBSTÁCULO QUE VULNERE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA, NI VIOLA EL ARTÍCULO 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**. Pleno; 10ª Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, pág. 418, número de registro 2006156.

¹⁸ Véase tesis aislada I.7o.A.14 K (10a.), de rubro **SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. NO ENTRAÑA, PER SE, UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PORQUE LOS MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA QUE LO ORIGINAN CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN LÍMITE RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA SU EJERCICIO**. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, página 1948, número de registro 2006084.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-787/2024

X. RESUELVE:

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para conocer el presente medio de defensa.

SEGUNDO. Se **confirma**, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Janine Madeline Otálora Malassis, quien formula voto particular. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-787/2024.¹⁹

I. Contexto de la controversia; II. ¿Qué decidió la mayoría?; y III. Razones del disenso

Formulo el presente voto particular, a fin de explicar las razones por las cuales me separo de la resolución aprobada por mis pares, en la cual se **confirma** una sentencia del Tribunal Electoral de Nayarit²⁰ en el juicio TEE-JDCN-09/2024, por la que desechó la demanda del actor en la que impugnó el inicio, desarrollo y conclusión del “Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Nayarit”, al considerar que no fue efectiva ni adecuada, al dejar de cumplir con diversos parámetros que considera necesarios para su validez.

La determinación del Tribunal local se sustentó en que el actor pretendía la realización de un control de constitucionalidad abstracto del artículo 20 ter, apartados A y C, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, sin que existiera un acto concreto e individualizado que afectara de forma directa y personal al promovente. Criterio que se comparte en la sentencia aprobada en el presente juicio.

En mi opinión, contrario a la mayoría, considero que la determinación local debe **revocarse**, porque el tribunal responsable no tuvo en cuenta que el actor también controvertió el procedimiento de creación de la norma, al considerar que las consultas a los pueblos indígenas fueron deficientes y que no se tomaron en cuenta al momento de aprobar las normas, circunstancia que causa un agravio inmediato al enjuiciante, con motivo de su condición como indígena, aunado a que la omisión derivó de un ordenamiento del propio tribunal local y al emitirse una norma en la cual supuestamente los pueblos y comunidades indígenas no fueron

¹⁹ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁰ En adelante, tribunal local, responsable o tribunal responsable.



tomados en cuenta, por lo que no es necesario un acto de aplicación de la hipótesis jurídica para que proceda el medio de defensa.

I. Contexto de la controversia y resolución aprobada

El origen de la controversia deriva de una demanda que presentaron²¹ diversas personas, ante el tribunal responsable, en contra de una omisión legislativa parcial o absoluta del Congreso del Estado de Nayarit, en el reconocimiento y/o regulación del derecho de los pueblos indígenas de nombrar y elegir a sus representantes en los distintos ayuntamientos.

En su oportunidad,²² el tribunal local emitió sentencia en el juicio TEE-JDCN-04/2019, en la que, entre otras cosas, determinó que el Congreso de Nayarit incurrió en omisión legislativa parcial que obstaculizaba el ejercicio pleno del derecho de representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos, por lo cual vinculó al poder legislativo de Nayarit para que, a más tardar durante el primer periodo ordinario de sesiones del año dos mil veinte, procediera a completar el marco normativo local, tomando en cuenta: a) la forma o procedimiento de elección de los representantes; b) la obligación de llamarlos; c) los mecanismos de intervención de las sesiones de cabildo y la forma efectiva de interacción; y, d) las garantías para los representantes no pudieran ser removidos ni privados de la facultad de representación.

Asimismo, vinculó al referido congreso para que, **antes de emitir la legislación correspondiente consultara a los pueblos que indígenas que habitan en el territorio de la entidad de Nayarit respecto a la forma en que debía regularse su derecho de representación en los ayuntamientos de la entidad**, tomando en cuenta una consulta: a) previa; b) culturalmente adecuada; c) informada; d) de buena fe; y, e) las consultas debían publicarse tanto en el idioma español como en la lengua de los pueblos indígenas existentes en Nayarit.

Ante la omisión de incumplimiento, la parte actora del juicio TEE-JDCN-04/2019, promovió un incidente de inejecución de sentencia²³ y, posterior

²¹ El catorce de enero de dos mil diecinueve.

²² El doce de junio de dos mil diecinueve.

²³ Del quince de septiembre de dos mil veinte.

a diversos requerimientos, el tribunal local determinó²⁴ fundado el incidente de inejecución de sentencia y emitió medidas para que, a más tardar el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, se elaborara un proyecto de plan de trabajo y hasta el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, debía aprobarse la normativa, conforme a lo ordenado en la sentencia del juicio en que se actuaba.

El cinco de octubre de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la ley electoral de la entidad, entre otros preceptos, se adicionó el artículo 20, apartados A, B y C.

El cinco de enero del presente año, el hoy actor presentó, *per saltum*, demanda de juicio de la ciudadanía ante el tribunal local, dirigida a esta Sala Superior y mediante acuerdo plenario de veinticuatro de enero, este Tribunal federal determinó que no resultaba procedente el salto de instancia, por lo que el Tribunal local debía conocer y resolver el medio de impugnación.

En ese sentido, el once de mayo, el tribunal local en el juicio TEE-JDCN-09/2024, desechó de plano la demanda del juicio de la ciudadanía, al considerar que el actor pretendía que se realizara un control de constitucionalidad abstracto del artículo 20 ter, apartados A y C, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, el cual es de naturaleza heteroaplicativa, sin que existiera un acto concreto e individualizado que afecte de forma directa y personal al promovente.

II. ¿Qué decidió la mayoría? La mayoría de las magistraturas de esta Sala Superior determinaron **confirmar** la resolución emitida por la autoridad responsable, al estimar que los agravios eran infundados, porque, si bien pretendía demostrar diversas omisiones durante el proceso de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en Nayarit, respecto a la emisión del Decreto 065, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la ley Electoral de Nayarit, como lo sostuvo el tribunal responsable, su

²⁴ En resolución del doce de febrero de dos mil veintiuno.



pretensión se dirige a cuestionar, en abstracto, la regularidad constitucional de la adición del artículo 20 ter, apartados A y C.

Conforme a lo anterior, se consideró que el tribunal local no contaba con facultades para analizar los planteamientos del actor, por lo cual estaba ajustado a derecho el desechamiento de la demanda.

III. Razones de mi disenso

En principio resalto que previo a la presente sentencia aprobada por la mayoría, se circuló una primera versión en la que, atendiendo a la calidad indígena de la parte actora y la indebida consulta realizada, se proponía revocar la resolución impugnada, proyecto que, de forma general, compartía.

Ahora, contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que la responsable no consideró que el actor también controvirtió el procedimiento de creación de la norma al expresar que las consultas a los pueblos indígenas fueron deficientes –no se convocó a diversa comunidades, ni se invitó a todos los habitantes– y que no se tomaron en cuenta las sugerencias hechas al momento de aprobar justamente las normas; circunstancia que causa un agravio inmediato al enjuiciante, debido a su calidad de indígena, al derivar de un ordenamiento de una autoridad jurisdiccional electoral local; y, al emitirse una norma en la cual supuestamente los pueblos y comunidades indígenas no tuvieron participación mediante las consultas, por lo que no es necesario un acto de aplicación de la hipótesis jurídica para que proceda el medio de defensa.

Al respecto, no pasa inadvertido que esta Sala Superior ha considerado sobre la presencia de posibles vicios en el procedimiento legislativo que, de manera general, no pueden ser objeto de estudio por parte de este Tribunal, derivado de la falta de realizar una consulta previa a la emisión de los decretos, conforme a lo resuelto en el recurso de reconsideración SUP-REC-65/2021.

No obstante, a mi juicio, no sería aplicable ese precedente en el caso, dadas las particularidades, me explico, desde mi punto de vista, es necesario analizar si existe o no una omisión legislativa parcial por parte

del Congreso, derivado de que los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Nayarit pueden haber sido consultados de manera deficiente, no obstante los parámetros que fueron esbozados por el Tribunal local, ya que como precisé en líneas que preceden, la consulta deriva de una determinación electoral local que estableció los lineamientos a seguir, así como de un incidente de inejecución de sentencia, en el cual se emitieron lineamientos que debía atender el Congreso local para establecer, entre otras cosas, la forma o procedimiento de elección de los representantes de los pueblos indígenas ante las autoridades municipales; la obligación de llamarlos; los mecanismos de intervención a las sesiones de cabildo y la forma efectiva de interacción; las garantías para que dichos representantes no pudieran ser removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades.

Por tanto, en mi opinión, en el caso debe verificarse si el Congreso estatal tomó en consideración los elementos que emitió el órgano jurisdiccional local, sin que ello pueda considerarse, como lo afirma la resolución del tribunal electoral controvertida y la sentencia en la que se confirma, como una impugnación abstracta a una ley, ya que existen elementos para considerar que se trata de una omisión relativa que deriva de un vicio en el cumplimiento de una determinación de un tribunal electoral local que fijo los parámetros para llevar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Nayarit y que lo controvierte una persona que se ve afectada en su esfera jurídica al auto adscribirse como indígena.

Finalmente, en mi opinión,²⁵ el hecho de que la Constitución federal sólo reconozca electoralmente la vía de los partidos políticos y las candidaturas independientes no impide a las autoridades legislativas de los Estados crear nuevas formas para garantizar el acceso a la representación popular de pueblos y comunidades indígenas, lo cual permite potenciar la autonomía e independencia de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país.

Por estas razones, es que emito el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

²⁵ Criterio similar sostuve en el SUP-REC-65/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.