



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1013/2024

PARTE ACTORA: ENRIQUE VICTORIA
SAAVEDRA Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DE LA UNIÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JOSUÉ AMBRIZ
NOLASCO Y JOSÉ ALBERTO
RODRÍGUEZ HUERTA

ELABORÓ: SALVADOR MONDRAGÓN
CORDERO

Ciudad de México, trece de noviembre de dos mil veinticuatro¹

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que determina la **inexistencia** de la omisión legislativa reclamada.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) La parte actora reclama la supuesta omisión del Congreso de la Unión de legislar en materia de pueblos y comunidades indígenas, en particular, respecto a reservar escaños y curules en dicho órgano legislativo federal a personas de la referida comunidad.

II. ANTECEDENTES

- (2) De lo narrado por la parte actora y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

¹ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veinticuatro.

- (3) **a. Decreto.** El catorce de agosto dos mil uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”².
- (4) **b. Demanda.** El veintiuno de octubre, la parte actora presentó una demanda de juicio de la ciudadanía ante esta Sala Superior.

III. TRÁMITE

- (5) **a. Turno.** El veintiuno de octubre, se recibió la impugnación en esta Sala Superior y se turnó el expediente **SUP-JDC-1013/2024** a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.
- (6) **b. Instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite la demanda y declaró el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

- (7) **La Sala Superior es competente** para conocer y resolver el presente juicio de la ciudadanía porque se trata de un medio de impugnación interpuesto para controvertir una supuesta omisión por parte del Congreso de la Unión⁴ de emitir normas que garanticen el acceso de pueblos y comunidades indígenas a puestos de elección popular.⁵

² En lo subsecuente, “Decreto”.

³ En adelante, Ley de Medios.

⁴ Resulta aplicable 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.

⁵ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución general; 164; 166; fracción III, incisos a) y c); y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80 y 83 de la Ley de Medios.



V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

a. Argumentos de la Cámara de Senadores

- (8) En su informe circunstanciado, la Cámara de Senadores afirma que el medio de impugnación resulta improcedente conforme a los siguientes argumentos:
- i. El acto impugnado no es de naturaleza electoral porque **la parte actora pretende combatir actos que no afectan de manera directa o indirecta sus derechos a votar y ser votados** en las elecciones, o algún otro derecho de naturaleza político-electoral. En el caso, no se acreditan los extremos para el control que pretende la parte actora pues se refiere a una facultad soberana establecida en favor de la Cámara de Senadores.
 - ii. El **acto se ha consumado de manera irreparable** porque el proceso de aprobación de normas contiene diversos actos, etapas, con plazos improrrogables, que impiden realizarlo de nueva cuenta cuando estas etapas ya han sido culminadas.
 - iii. El **juicio de la ciudadanía no es la vía idónea** para combatir omisiones de autoridades legislativas o para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de leyes.
 - iv. **No se impugna un acto político-electoral** pues no se relaciona con alguno de estos derechos en tanto que lo que se controvierte es una supuesta omisión legislativa.
 - v. **No es la vía para combatir actos derivados de la actividad parlamentaria del Legislativo Federal** porque las supuestas violaciones no entran en la esfera de derechos político-electorales de la ciudadanía.

b. Consideración de la Sala Superior

- (9) Las causales se estudiarán conforme a las temáticas relacionadas:

b.1. Causales relacionadas con la procedencia

- (10) Respecto de las causales señaladas como **iii**, **iv** y **v** se consideran **infundadas** con base en lo siguiente:
- (11) Por cuanto hace a la **vía** se considera **infundada** ya que la materia de la presente controversia sí es político-electoral y, por tanto, tutelable por esta Sala Superior.

- (12) Lo anterior porque la omisión aducida, se vincula con la supuesta falta de medidas específicas que garanticen el derecho de ser votadas de las comunidades y pueblos indígenas, particularmente, al no reservarse curules y escaños al Congreso de la Unión para dicho grupo.
- (13) Con base en lo anterior, el juicio de la ciudadanía es un medio de defensa para que la ciudadanía haga valer sus derechos político-electorales y, en consecuencia, es una vía idónea para controvertir omisiones legislativas que afecten el correcto ejercicio y garantía de los derechos político-electorales.⁶
- (14) Además, la omisión atribuida al Congreso de la Unión **sí es revisable a través de la justicia electoral**, de manera específica a través del presente juicio, en primer término, porque la materia de la omisión reclamada se vincula con la supuesta falta de normatividad en materia de derechos político-electorales de las comunidades y pueblos indígenas para garantizar su acceso a escaños y curules, **lo que significa necesariamente un derecho político-electoral**.
- (15) Por último, si bien se aduce que el acto combatido es sujeto del **derecho parlamentario**, lo cierto es que este Tribunal ha definido que, tratándose de omisiones legislativas, como en el caso, es susceptible de revisión pues dicha cuestión **no incide en las normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos**, como son su organización y funcionamiento, inherentes al derecho parlamentario.⁷
- (16) En ese contexto, esta Sala Superior ha distinguido entre: i) actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario y, ii) actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales,

⁶ Véanse SUP-JDC-574/2023, SUP-JDC-456/2022 y SUP-JDC-92/2022; en los cuales esta Sala Superior conoció vía juicio de la ciudadanía de supuestas omisiones legislativas.

⁷ Véase lo resuelto en el diverso SUP-JDC-8/2020.



como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral.⁸

b.2. Causal relacionada con la irreparabilidad

- (17) La causal señalada en el inciso **ii** también deviene **infundada** porque contrario a lo señalado por la autoridad responsable, no se combate el procedimiento de creación de la norma; **sino sus supuestos efectos omisivos**.

b.3. Causal relacionada con el fondo del asunto

- (18) Por último, se desestiman las causales referidas en el inciso **i** y **v**, porque se encuentran vinculadas con el fondo del asunto, ya que se considera que los planteamientos están enderezados en determinar la naturaleza de la omisión y si ésta constituye o no un agravio a los derechos político-electorales de la parte promovente, lo cual constituye el fondo del asunto.
- (19) Así, se advierte que las causales serán materia de pronunciamiento en el fondo de la controversia de ahí que lo procedente es **desestimar las causales de improcedencia**.⁹

c. Argumentos de la Cámara de Diputados

- (20) En su informe, la Cámara de Diputados estima que el medio de impugnación resulta improcedente conforme a los siguientes argumentos:
- i. Falta de interés** de los promoventes porque no acreditan que la omisión afecte el desarrollo, alcance o ejecución de sus derechos político-electorales; además, no existe una afectación real, actual o inminente a los derechos de la parte promovente.

⁸ Jurisprudencia 2/2022 de rubro "ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA".

⁹ Lo anterior con base en la jurisprudencia P./J. 135/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE".

- ii. **El juicio de la ciudadanía es improcedente para combatir omisiones legislativas** pues de los medios de impugnación en la materia no se advierte facultad para constreñir a las ahora demandadas a efecto de que realicen una norma concreta a partir de sus facultades soberanas.
- iii. **El juicio de la ciudadanía es improcedente para impugnar la no conformidad a la Constitución** porque, con independencia de que se alegue una violación a los derechos políticos-electorales, la consecuencia del litigio sería la creación de una ley que tuviera efectos generales y las sentencias en los juicios de la ciudadanía no pueden tener tal alcance.
- iv. **El acto impugnado no es de naturaleza político-electoral** porque no existe un acto o resolución que conculque un derecho de tal naturaleza.

d. Consideración de la Sala Superior

- (21) En el caso, se considera que las causales **ii, iii y iv, ya fueron desestimadas** en el **apartado b.** del presente capítulo.
- (22) Por cuanto hace a la causal **i** relacionada con la **falta de interés de la parte promovente se desestima** con base en lo siguiente.¹⁰
- (23) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido las siguientes figuras jurídicas: **1)** Los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y, **2)** En el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.¹¹

¹⁰ Similar criterio se sostuvo en la parte considerativa del diverso SUP-JDC-92/2022 y sus acumulados.

¹¹ En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".



- (24) En este caso, **se actualiza el interés legítimo** de los promoventes porque:
- a. Existe una norma constitucional.** Conforme a los artículos 1 y 35, fracciones I, II, III y VI de la Constitución, se reconoce el derecho de participación política de todas las personas.
 - b. El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso.** La omisión planteada pudiera tener una incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política de pueblos y comunidades indígenas, ya que se alega que no existe precisión normativa acciones específica en donde se garantice en condiciones de igualdad, el goce de sus derechos político-electorales.
 - c. Los promoventes pertenecen a esa colectividad.** Quienes acuden al juicio se adscriben como personas indígenas, **por lo que se les debe reconocer esa calidad**¹², es decir, pertenecen al grupo en situación de vulnerabilidad que demanda sean garantizados sus derechos político-electorales.
- (25) Asimismo, esta Sala Superior¹³ ha señalado que es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación.
- (26) Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de 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 efectivo para la protección de los mismos.
- (27) Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia

¹² Véase SUP-JDC-1376/2021.

¹³En términos de 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".

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

- (28) Por esas razones, **se reconoce el interés legítimo** de los promoventes para reclamar la omisión legislativa atribuida al Congreso en materia de derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, ya que pertenecen a ese grupo en situación de vulnerabilidad.
- (29) Debido a lo anterior, contrario a lo sostenido por el órgano legislativo, no es necesario que la parte actora acredite un interés jurídico para combatir la omisión reclamada.

VI. PROCEDENCIA

- (30) **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito, consta el nombre y firma autógrafa de la parte actora; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos, se ofrecen pruebas y los agravios que se estiman pertinentes.
- (31) **b. Oportunidad.** Se considera que **el juicio es oportuno** porque el acto impugnado consiste en una supuesta omisión atribuida al Congreso de la Unión, por lo que debe entenderse que la afectación que pudieran producir dichos actos se actualiza cada día que transcurre, por lo tanto, al ser hechos de tracto sucesivo el plazo legal para impugnarlos no ha vencido.¹⁴
- (32) **c. Legitimación e interés. Se cumple con ambos requisitos** con base en lo establecido al desestimar la causal de improcedencia hecha valer por la responsable.
- (33) **d. Definitividad.** Se cumple con este requisito debido a que no procede algún otro medio de impugnación.

¹⁴ Sirve como apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 15/2011 de rubro "PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES".



VII. AGRAVIOS DE LA PARTE ACTORA

(34) La parte actora esencialmente aduce la existencia de una omisión del Congreso de la Unión de expedir reglamentación en materia de pueblos y comunidades indígenas, respecto al reconocimiento de puestos de elección popular en dicho órgano legislativo conforme a lo siguiente:

- Hoy en día se mantiene una ausencia normativa que garantice un acceso real de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos de diputaciones y senadurías para la integración del Congreso de la Unión.
- A pesar de la existencia de acciones afirmativas, estas únicamente han tenido vigencia para los procesos electorales respectivos sin que fueran consultadas a las comunidades conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- No se ha normado ni legislado para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el acceso a los puestos de elección popular.
- El derecho de representación política indígena se encuentra en el estatus de acciones afirmativas o cuotas indígenas que implementa el Instituto Nacional Electoral, cuya naturaleza es de carácter temporal, y sigue siendo insuficiente para enfrentar la subrepresentación política de los pueblos y comunidades indígenas.
- En la reciente reforma¹⁵ en materia indígena no se incluyó la representación política de pueblos y comunidades indígenas.
- A partir de los transitorios del Decreto de 2001 se puede advertir la existencia de obligaciones constitucionales a fin de implementar, entre otros, el derecho de representación política de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión.
- Tal omisión viola también diversas disposiciones de carácter convencional.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre del presente año.

VIII. PLANTEAMIENTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

a. Cámara de Senadores

(35) La Cámara de Senadores, al rendir su informe circunstanciado, en cuanto al fondo de la controversia, señaló que no se acredita la omisión legislativa reclamada, esencialmente por lo siguiente:

- El acto impugnado en la vía electoral de ninguna manera puede constituir una omisión, toda vez que existe un mandato constitucional (sic) que establece de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación no ha sido incumplida, ni total ni parcialmente.
- No existe un acto real y concreto que vulnere los derechos político-electorales de la parte recurrente.

b. Cámara de Diputados

(36) En esencia, la Cámara de Diputados hace valer lo siguiente:

- El Decreto de 2001 no establece una obligación explícita para el Congreso de la Unión de legislar en torno a la participación política de los pueblos indígenas; si bien se reconoce el derecho dicha comunidad a la libre determinación y autonomía, tal reconocimiento se otorga en un marco de respeto a sus costumbres y organización social, sin imponer al Congreso la obligación de crear normas específicas.
- El Legislador Federal no ha establecido medidas que obstaculicen o impidan el acceso a las comunidades y grupos indígenas.

IX. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

a. Pretensión y causa de pedir

(37) La **pretensión** de la parte actora es que se ordene al Congreso de la Unión legislar en materia de derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas para reservar escaños y curules de representación indígena en las Cámaras de Diputados y Senadores, a partir de la reforma constitucional de 2001.

(38) La **causa de pedir** se sostiene en que, a decir de la parte actora, el Congreso de la Unión ha sido omiso en emitir normas sobre la obligación de los partidos políticos de postular a personas indígenas en cargos de



elección popular, a pesar de que aduce existe un mandato constitucional en ese sentido.

b. Controversia por resolver

- (39) El problema jurídico consta en determinar si se actualiza o no una omisión legislativa y, en caso de que la supuesta omisión quedara acreditada, ordenar al Congreso de la Unión legislar en materia de derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas.

c. Metodología

- (40) Los planteamientos de la parte recurrente se atenderán de manera conjunta, sin que ello cause lesión.¹⁶

X. ESTUDIO DEL CASO

a. Decisión

- (41) Se considera **inexistente la omisión reclamada** porque de la reforma constitucional de 2001 **no es posible desprender una obligación concreta** en los términos que aduce la parte actora.

b. Marco normativo

b.1. Juzgar con perspectiva intercultural

- (42) Juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad¹⁷ y de la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional.¹⁸
- (43) Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el *“Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y*

¹⁶ De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

¹⁷ La otredad es el resultado de un proceso filosófico, psicológico, cognitivo y social a través del cual un grupo se define a sí mismo, crea una identidad y se diferencia de otros grupos; véase la tesis LII/2016 de rubro “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”.

¹⁸ Véase el SUP-REC-1438/2017.

*comunidades indígenas*¹⁹ señala que la perspectiva intercultural en el acceso a la justicia se manifiesta de manera especial al apreciar los hechos y las pruebas sobre las cuales se han de aplicar las normas jurídicas.

- (44) Asimismo, dicho protocolo establece que entre las obligaciones que deben ser cumplidas por las personas juzgadoras al resolver el fondo de los asuntos está el desechar los estereotipos que tradicionalmente existen sobre las personas, pueblos y comunidades indígenas; reconocer las especificidades culturales que pueden incidir en la manera en que se valora la prueba, en el entendimiento de los hechos controvertidos, así como en la forma de interpretar las disposiciones aplicables; ponderar los casos de posible colisión entre derechos humanos; y garantizar que la resolución y las reparaciones sean culturalmente adecuadas.
- (45) Así, establece que la observancia a esas obligaciones es determinante para que, tras un proceso que ha cumplido con las garantías conducentes, se materialice el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.
- (46) Por su parte, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que realizar un estudio con una perspectiva intercultural implica atender, entre otros, los siguientes elementos:²⁰
- Reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias, originadas a partir del desarrollo histórico y cosmovisión de los pueblos originarios y que son distintas a las generadas en el derecho legislado formalmente;
 - Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar, como pueden ser solicitud de peritajes jurídico-antropológicos, así como informes y comparecencias de las autoridades comunitarias;

¹⁹ Consultable en la siguiente liga electrónica:
https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Ind%C3%ADgenas_Digital_0.pdf

²⁰ Jurisprudencia 19/2018, de rubro "JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL". /



- (47) Asimismo, se ha establecido²¹ que el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de las y los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades.
- (48) Lo anterior favorece el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario desde una perspectiva intercultural **que atiende el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales** al interior de las comunidades a fin de contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos.

b.2. Sobre las omisiones legislativas

- (49) Esta Sala Superior ha establecido que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el Poder Legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la CPEUM, un mandato concreto impuesto expresa o implícitamente.²²
- (50) La omisión del Poder Legislativo se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando no emite una ley o parte de esta, que debería expedir para hacer real y efectivo algún mandato constitucional.
- (51) Los argumentos de este órgano jurisdiccional sobre las omisiones legislativas parten de la jurisprudencia de la Corte²³, a través de la cual

²¹ Jurisprudencia 9/2014 de rubro "COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)".

²² Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022, SUP-JDC-1282/2019, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

²³ Jurisprudencia P./J. 11/2006, OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

se estableció que los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio:

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, la Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas²⁴.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias²⁵.
- En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.

²⁴ Véanse las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS", así como P./J. 10/2006, "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".



- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas²⁶: **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**²⁷; **b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**²⁸; **c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**²⁹ y, **d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo**³⁰.
- Así, la Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.

31

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS".

²⁷ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

²⁸ Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

²⁹ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

³⁰ Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

³¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR", al señalar que "...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...".

- (52) La Corte también ha señalado que hay una **omisión absoluta** cuando los órganos legislativos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- (53) Por otra parte, hay **omisión relativa** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, lo cual impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- (54) En ese sentido, para que exista una omisión legislativa es necesario: a) la existencia de un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido, y b) el incumplimiento total o parcial a ese mandato.³²
- (55) Ello pues todo derecho humano exige que su instrumentalización se realice bajo estándares de certeza y seguridad jurídica, que permita garantizar su adecuado goce y ejercicio, lo que se consigue mediante el establecimiento de un marco normativo concreto y específico, que permita dotar de contenido las obligaciones que correrán a cargo de los agentes del Estado para alcanzar su adecuada operatividad.
- (56) En conclusión, **la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace, o bien cuando el poder legislativo no**

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS", ha hecho referencia a "...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...". En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO", ha considerado que "...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...".

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO", al considerar "...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...".

³² Tesis 1a. XX/2018 (10a.), OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO; y Tesis 1a. XIX/2018 (10a.), DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.



emite una ley o parte de esta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

c. Caso concreto

- (57) A efecto de analizar los agravios propuestos por las partes actoras, es indispensable tener presente el contenido de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, el cual establece:

ARTICULO UNICO. - Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma en su integridad el artículo 2o. y se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

[...]

ARTICULO 2o.

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

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.

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



Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su

participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

[...]

ARTICULO 115

Fracción III

Último párrafo



Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

ARTICULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTICULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

- (58) Precisado lo anterior, se emprende el estudio del acto reclamado, conforme con el orden siguiente:

c.1. El Artículo Segundo constitucional no prevé la obligación alegada

- (59) Esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios porque, contrario a lo sostenido por las personas actoras, del contenido de la reforma al **Artículo Segundo** no se desprende una obligación de la autoridad responsable para legislar en los términos que se aducen en la demanda.
- (60) En efecto, la reforma de 2001³³ estableció elementos normativos básicos para el entendimiento de nuestra nación, pues del proceso legislativo se

³³ Esta reforma fue producto de la insuficiencia práctica de la reforma de 1992 y las negociaciones – que comenzaron a partir del 16 de febrero de 1996– entre el gobierno federal (encabezado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Así, el gobierno federal se comprometió a impulsar dicha reforma constitucional para: a) ampliar la participación y representación política; b) garantizar acceso pleno a la justicia; c) promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; d) asegurar educación y capacitación; e) garantizar la satisfacción de necesidades básicas; f) impulsar la producción y el empleo y g) proteger a los indígenas migrantes. (Ancira Jiménez, Jesús, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

desprende que uno de los aspectos relevantes que motivaron la nueva estructura del artículo 2° de la norma fundamental, **fue la necesidad de trasladar el reconocimiento político y social de nuestra composición pluricultural a un ámbito normativo esencial que se proyectara como un mandato del máximo** ordenamiento de nuestro sistema jurídico.

- (61) De los trabajos del poder reformador se observa la convicción de que era indispensable reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y entidades de derecho público, pues **ese estatus jurídico era el medio idóneo para coadyuvar a la libre determinación y autonomía de aquéllos**, a efecto de que pudieran decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; reivindicar su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; y elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de ser tomados en consideración ante decisiones del ámbito administrativo municipal que pudiera afectarlos.
- (62) Tal cambio **implicó el respeto de los rasgos diferenciales y obligaciones culturales específicas de cada comunidad** que se traduce en que: 1) todos los grupos deben conducirse conforme con el tipo de vida que su cultura prescribe; 2) obliga al Estado a erradicar las condiciones de asimilación forzada que contravengan los derechos de esos pueblos y comunidades; y 3) exige establecer procesos participativos internos y externos para garantizar su plena inclusión a la nación.
- (63) Como se puede advertir de lo anterior, la reforma al artículo segundo significó la transición de un marco normativo constitucional a otro que

Federación como garante de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en México", *Ratio Juris*, vol.12, núm. 25, 2017 Universidad Autónoma Latinoamericana).



reconociera tales derechos y diferencias inherentes a los pueblos y comunidades indígenas.

- (64) En ese sentido, si bien el segundo transitorio estableció que se debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo estipulado en la reforma, lo cierto es que también **dentro de las estipulaciones fundamentales a las que alude el régimen transitorio**, no se advierte alguna relacionada con **la reserva de escaños o curules al Congreso de la Unión, pues ello en todo caso derivaría del contenido del artículo reformado lo cual a continuación se procede a su estudio.**

El contenido material de la reforma no refleja la existencia de la omisión

- (65) Para esta Sala Superior, son **infundados** los motivos de disenso, ya que, contrario a lo argumentado por las personas promoventes, **el contenido material de la reforma** en estudio no implicó que se debiera legislar a efecto que las personas indígenas deban “[...] *ocupar espacios o escaños en los órganos de deliberación política (Cámara de Diputados y Senado de la República) como lo establece el régimen transitorio del Decreto*”.
- (66) Efectivamente, si bien la Constitución general, así como el Decreto aducido, reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en distintos aspectos, incluida su participación política, de tal reconocimiento **no se desprende una facultad obligatoria del Congreso de la Unión de regular un sistema mínimo de curules o de representación mínima.**
- (67) Se considera que **la omisión reclamada es inexistente**, ya que no existe disposición constitucional que prevea que para la elección de diputaciones o senadurías debe de establecerse una cuota única necesaria o acción concreta a efecto de materializar la inclusión de grupos y comunidades indígenas a partir del Decreto o sus transitorios.

(68) Lo anterior, ya que a efecto de analizar una **supuesta omisión legislativa resulta necesario concatenar si esta deriva del incumplimiento de mandatos constitucionales concretos** que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional³⁴.

(69) Conforme a lo anterior, **no se está en presencia de una auténtica omisión legislativa relacionada con la implementación de medidas para hacer efectivos los derechos y libertades de carácter fundamental previstos en el ordenamiento constitucional y los instrumentos convencionales**, ya que:

- En el caso no existe un mandato normativo expreso dirigido al Congreso de la Unión para regular lo concerniente a una “cuota mínima” de personas indígenas en las Cámaras de Congreso.
- No se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador, **ante la ausencia de un mandato expreso** del Órgano Constituido Reformador.
- **La omisión alegada no produce la violación al derecho a ser votados de las comunidades y pueblos indígenas**, dado que no existe alguna norma que lo impida o restrinja, es más, el diseño normativo y las postulaciones a través de las acciones afirmativas y cuotas reservadas implican una auténtica inclusión del referido grupo social y su tutela revestida.

(70) Conforme a lo analizado es dable concluir que **a nivel constitucional no existe mandato expreso de reservar curules o escaños a los grupos y comunidades indígenas**.

³⁴ Sobre el concepto de omisión legislativa —Armenta Calderón, Gonzalo M., en “Procesos y Procedimientos Constitucionales: la omisión legislativa”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, 2008, t.I, P 230— no es en modo conducible a un simple “no hacer”. En sentido jurídico- constitucional, omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. La omisión legislativa, en lo que ahora importa, se debe vincular, pues, con una exigencia constitucional de acción no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional.



- (71) Por el contrario, lo que se advierte del Decreto referido es el reconocimiento de la pluriculturalidad mexicana, **respetando las formas internas de organización política y social**; además de que los grupos y comunidades indígenas deberán ser tomados en cuenta para la demarcación de los distritos electorales.
- (72) Como se advierte, si bien el principio de igualdad, inclusión y no discriminación de los grupos y comunidades indígenas irradian en la integración de los Poderes de la Unión, **al no estar expresamente regulado** el supuesto de reservar curules o escaños a dicho grupo tampoco es posible advertir una omisión en los términos planteados en la demanda.
- (73) Además, la supuesta omisión legislativa de reservar curules o escaños en el Congreso de la Unión **no puede derivarse de la existencia de un principio de igualdad regulado *in genere***, es decir, si un principio o derecho es mencionado como rector a nivel constitucional, **pero sin un mandato expreso de aplicación concreta y sin directrices específicas, tampoco puede concluirse que el legislador se encuentre obligado a regular el tema en estudio.**
- (74) Ello pues el cumplimiento de obligaciones de legislar **no se puede obtener de mandatos constitucionales abstractos**, que por su contenido genérico no contemplan una directriz o mandato particularizado para su implementación y eficacia.
- (75) Tal y como se advierte del marco normativo desarrollado en la presente ejecutoria, cuando se hace referencia a la **omisión**³⁵ del legislador depende de que éste esté facultado expresamente para crear una determinada ley y no ha ejercido tal facultad; máxime que el poder político —Congreso de la Unión— únicamente puede actuar previa autorización constitucional para ello.

³⁵ Ferrer Mac Gregor, Eduardo (Coord.), Derecho Procesal Constitucional, Tomo I, 5ª ed. México, Porrúa, 2006.

- (76) En ese orden de ideas, **esta Sala Superior considera que no se actualiza la omisión legislativa planteada**, ya sea absoluta o relativa de competencia de ejercicio obligatorio, susceptible de actualizar un incumplimiento de un deber específico
- (77) Por otra parte, si bien es cierto la parte actora refiere una vulneración a distintos convenios internacionales³⁶, también lo es que de los mismos tampoco es posible advertir una obligación en los términos que se aduce, pues tales normativas están encaminadas en remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de derechos humanos, pero sin establecer una acción particular o concreta.

c.2. El Artículo Tercero Transitorio no refleja el incumplimiento alegado en materia de distritación indígena

- (78) La parte actora también considera que del artículo tercero transitorio se desprende dicha omisión legislativa alegada. Sin embargo, sus argumentos son **infundados**, porque si bien dicho artículo refiere que se deberá tomar en cuenta la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política, lo cierto es que **la demarcación de distritos uninominales es una facultad reservada constitucionalmente al Instituto Nacional Electoral**.
- (79) En efecto, conforme al propio artículo 41 de la Constitución³⁷ corresponde exclusivamente al INE la demarcación de los distritos por lo que, **al tratarse de una autoridad distinta a la responsable** en el

³⁶ Artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y 2 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁷ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Apartado B. **Corresponde al Instituto Nacional Electoral** en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

2. La geografía electoral, así como el diseño y **determinación de los distritos electorales** y división del territorio en secciones electorales;



presente juicio, lo cierto es que **no puede enderezarse o estudiarse una supuesta omisión del Congreso de la Unión.**

- (80) Además, tampoco se advierte que, del artículo transitorio referido, se desprende una omisión legislativa de reservar curules o escaños en el Congreso de la Unión.
- (81) De ahí que no se configure la omisión legislativa sobre el particular.

c.3. Sobre el contenido de la reforma constitucional de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro

- (82) La parte actora considera que derivado de la reforma al artículo 2o. Constitucional de treinta de septiembre del presente año, subsiste la omisión alegada.
- (83) Dichos argumentos, en concepto de esta Sala Superior, son **infundados.**
- (84) Lo anterior, pues en los transitorios de dicha reforma **se reservó un plazo de ciento ochenta días** para asegurar el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas **conforme a la reforma**; por lo que, al estar transcurriendo el plazo mandado por el constituyente, no es jurídicamente posible analizar la omisión en la forma pretendida.³⁸

³⁸ Transitorios del "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos" publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre.

[...]

Tercero. - El Congreso de la Unión, en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, debe expedir la ley general de la materia y armonizar el marco jurídico de las leyes que correspondan, para adecuarlo al contenido del presente Decreto.

Cuarto. - El Poder Ejecutivo Federal debe realizar las reformas a las disposiciones administrativas aplicables, para asegurar el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en el presente instrumento; lo anterior, en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la ley general que refiere el presente Decreto.

Quinto.- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deben realizar las adecuaciones normativas que aseguren las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el marco de la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución, así como su reconocimiento como sujetos de derecho público y el respeto irrestricto a sus derechos; lo anterior, en un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

c.4. Eficacia de las acciones afirmativas y deber de consulta

- (85) Si bien se advierte que la parte actora encamina agravios relacionados con la efectividad de las acciones afirmativas implementadas en favor de los grupos y comunidades indígenas, así como de la supuesta consulta en la materia, se considera que estos son **inatendibles**.
- (86) La razón de ello es que la **litis** del presente juicio consiste en determinar si se acredita o no la omisión reclamada en los términos expuestos y no así en revisar la efectividad de las medidas afirmativas en materia de representación indígena ni verificar el cumplimiento al deber de consulta.

d. Conclusión

- (87) Conforme a las razones expuestas, esta Sala Superior determina que, **al no existir un mandato del Congreso de la Unión** en los términos que aduce la parte actora, debe **determinarse la inexistencia** de la omisión aducida.
- (88) Sin embargo, dada la temática del caso, se ordena dar vista al Congreso de la Unión para su conocimiento.

XI. RESUELVE

PRIMERO. Es **inexistente la omisión reclamada**.

SEGUNDO. Dese **vista** al Congreso de la Unión.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1013/2024

Mónica Aralí Soto Fregoso. El secretario general de acuerdos da fe que la presente sentencia 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 PARTICULAR³⁹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-1013/2024.

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría al resolver el juicio indicado al rubro, por las razones que expondré más adelante.

I. Contexto del asunto.

En el caso, la parte actora controvierte la presunta omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión de emitir normas que garanticen el acceso de pueblos y comunidades indígenas a puestos de elección popular, específicamente, en el Legislativo Federal.

Lo anterior, porque en su estima, el régimen transitorio del Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció como mandato que se debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedieran, además de que reglamentaran lo estipulado en tal reforma.

³⁹ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



II. Postura de la mayoría.

En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno se determinó, en primer lugar, asumir la competencia para conocer del asunto al considerar que las omisiones legislativas pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación en materia electoral.

Asimismo, en el fondo se concluyó que no se actualiza la omisión legislativa planteada porque no existe un mandato expreso en la Constitución ni en los tratados internacionales de regular el acceso a la justicia a través de plataformas digitales.

Ello sobre la base de que la reforma a la Constitución General realizada en el año de dos mil uno, mediante el "*Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", en el artículo segundo, no se desprende una obligación de la autoridad responsable para legislar en los términos que solicita la parte actora, y si dicha disposición estableció que se debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo estipulado en tal reforma, lo cierto es que también dentro de las estipulaciones fundamentales a las que alude el régimen

transitorio, no se advierte alguna relacionada con la reserva de escaños o curules al Congreso de la Unión.

De igual forma, se calificó de infundado que el contenido material de la reforma al artículo segundo conllevara a legislar en dicho sentido, pues al examinar dicha reforma se advierte que ello no implicó la exigencia de emitir disposiciones que ordenaran la creación de espacios o escaños en los órganos de deliberación política, pues no se advierte imperativo alguno que constriñera al Congreso de la Unión de regular un sistema mínimo de curules o de representación mínima.

Así, al no existir disposición constitucional que prevea dicha circunstancia, la omisión de legislar es inexistente.

Además, se precisó que si bien el principio de igualdad, inclusión y no discriminación de los grupos y comunidades indígenas tiene efectos en la integración de los Poderes de la Unión, lo cierto es que ello no puede llevar a ordenar que se legisle en los términos que pretende la parte actora, dado que, al no existir tal obligación, es inviable derivarla de la existencia de un principio de igualdad regulado en general o de mandatos constitucionales abstractos.

Por cuanto a que el artículo tercero transitorio del mencionado Decreto de reforma constitucional refirió que se debía tomar en cuenta la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación



política, tal planteamiento no implica una omisión legislativa, debido a que la demarcación de distritos uninominales es una facultad reservada constitucionalmente al Instituto Nacional Electoral, quien no es autoridad responsable en el presente juicio.

Asimismo, el proyecto desvirtúa el argumento concerniente a que la reforma al artículo 2o. de la Constitución General de treinta de septiembre del presente año, conlleva a la subsistencia de la omisión alegada. Empero se precisa que las disposiciones transitorias de dicha reforma reservaron un plazo de ciento ochenta días para para asegurar el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas conforme a dicha reforma; por lo que, al estar transcurriendo tal plazo, no es jurídicamente posible analizar la omisión en la forma pretendida.

Por tales razones es que la mayoría concluyó que es inexistente la omisión reclamada.

III. Postura de la suscrita.

Ahora bien, difiero de la postura adoptada por la mayoría porque tal como lo he sostenido en diversos precedentes⁴⁰ en que se ha cuestionado la supuesta existencia de una omisión legislativa que se le atribuye al Congreso General de

⁴⁰ Véase como ejemplo SUP-JDC-324/2023 y SUP-JE-1053/2023 y acumulados.

los Estados Unidos Mexicanos, considero que este órgano jurisdiccional carece de competencia y atribuciones para conocer y resolver de dicho reclamo.

En efecto, desde mi perspectiva, en el caso concreto, no se actualiza la competencia de la Sala Superior para conocer de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión.

Lo anterior, porque que este órgano jurisdiccional carece de competencia y atribuciones para ordenarle al Congreso de la Unión la emisión de normas cuando se demande una supuesta omisión legislativa.

Esto es así, pues debe tenerse en cuenta que es en dicho ente en quien reside de manera exclusiva el ejercicio del Poder Legislativo, sin que podamos, desde esta Sede Jurisdiccional, conocer de medios de impugnación tendentes a regular o incidir en el ejercicio autónomo y soberano de sus atribuciones constitucionalmente conferidas, tal como se advierte de las estipulaciones previstas en los artículos 49 y 50, en relación con el diverso 73, todos de nuestra Ley Fundamental.

Por otra parte, el cúmulo de facultades con que cuenta este Tribunal Electoral es insuficiente para emitir pronunciamientos que vayan dirigidos a alguno de los Poderes de la Unión o de los órganos en que residen, como en el caso se trata del Poder Legislativo, que reside en el Congreso de la Unión.



En efecto, la competencia con que cuenta este Tribunal Electoral es la que deriva de lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a este órgano jurisdiccional le atañe garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante el sistema de medios de impugnación, diseñado para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, correspondiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, en forma definitiva e inatacable, impugnaciones sobre:

- a) Elecciones federales para diputaciones y senadurías;
- b) Elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral⁴¹ distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- d) Actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votada y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- f) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el INE,

⁴¹ En adelante *INE*.

- con sus respectivas personas servidoras públicas;
- g) La determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
 - h) Los asuntos que el INE someta a su conocimiento, por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Además, en los artículos 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se instrumentan las previsiones constitucionales mencionadas, en tanto que el artículo 3, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que los medios de impugnación en materia electoral se integran por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las



entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;

- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y
- f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese contexto, la normativa constitucional y legal precisada establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación en los que se controviertan, exclusivamente, actos de autoridades de la materia, así como de los partidos políticos cuando se alegue la violación de derechos político-electorales, lo que implica que este órgano jurisdiccional especializado tendrá competencia para conocer de una controversia determinada, respecto de cualquier decisión o resolución cierta, real, y directa o inminente, impugnabile mediante las vías expresamente previstas en las disposiciones jurídicas invocadas.

En suma, esta Sala Superior y las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver conflictos de intereses, caracterizados por la pretensión de una de las partes y la

resistencia de la otra, mediante una sentencia que se dicte en alguno de los medios de impugnación previstos en la normativa constitucional y legal aplicable, siempre y cuando se reclamen violaciones a derechos exclusivos a la materia electoral.

IV. Conclusión.

Por las razones expresadas, considero que esta Sala Superior carece de atribuciones y, por tanto, de competencia para conocer y resolver respecto de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión para legislar sobre temas que no se encuentran contemplados expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el caso acontece.

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.