

SUP-REC-164/2026

Parte actora: Alfonso Benitez Sartillo
Responsable: Sala CDMX

Tema: Acceso efectivo de comunidades indígenas a cargos públicos representativos.

HECHOS

- 1. Demanda local.** El 10 de agosto de 2020 el entonces presidente de la comunidad nahua de Guadalupe Ixcotla, Tlaxcala, presentó demanda contra el Congreso e Instituto locales, por omitir regular la elección de diputaciones locales por sistema normativo indígena.
- 2. Resolución local.** El 8 de septiembre el Tribunal local resolvió: **a)** la existencia de la omisión legislativa por parte del Congreso, **b)** ordenar al ITE analizar y en su caso emitir lineamientos sobre acciones afirmativas indígenas para las diputaciones locales y, **c)** vincular al Congreso local para que garantizara –mediante los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes– el acceso real y efectivo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a cargos públicos representativos del estado.
- 3. Sentencia federal.** El indicado actor impugnó lo anterior y el 18 de diciembre la Sala CDMX modificó la resolución, para establecer un plazo cierto para que el Congreso realice la reforma legislativa, ordenando se celebre dentro de un año posterior a que concluyera el respectivo proceso electoral local.
- 4. Cumplimiento ITE.** El 28 de noviembre de dos mil veinte el Instituto local, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia local, emitió el Acuerdo 63/2020, por el que se implementan acciones afirmativas. El 24 de diciembre siguiente el Tribunal local declaró el cumplimiento de lo ordenado al Instituto local.
- 5. Incidente.** El 18 de agosto de 2025 diversas personas, entre ellos el recurrente Alfonso Benitez Sartillo, presentaron incidente de inejecución de la sentencia local. El 11 de febrero de 2026 el Tribunal local resolvió fundado el incidente y determinó que el Congreso local se encontraba en vías de cumplimiento.
- 6. JDC.** El 24 de febrero diversas personas, entre ellos el recurrente, impugnaron la interlocutoria anterior. Así, mediante sentencia de treinta de abril, la Sala Regional confirmó la resolución impugnada.
- 7. REC.** El 8 de mayo el recurrente presentó, vía juicio en línea, REC para controvertir tal sentencia.

JUSTIFICACIÓN

¿Qué determina Sala Superior?

Los agravios suplidos en su deficiencia son **fundados y suficientes** para revocar la sentencia reclamada, en virtud de que la Sala responsable incorrectamente consideró que la resolución local se encuentra en vías de cumplimiento, cuando lo cierto es que el plazo para hacerlo se ha excedido ampliamente.

En la sentencia federal la Sala CDMX modificó la resolución local y estableció con claridad que se contaba con el plazo de un año para cumplir con dicha sentencia, contado a partir de la conclusión del proceso electoral local 2020-2021.

Por tanto, es incorrecto que tanto el Tribunal local como la Sala Regional consideraran que la sentencia se encontraba en vías de cumplimiento, pues ello es posible dentro del plazo concedido para tal efecto, ya que éste ha transcurrido en exceso.

Además, las actividades realizadas por el Congreso local ni siquiera se han traducido en acciones concretas encaminadas a realizar la consulta previa ordenada por el Tribunal local.

En consecuencia, la Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, asume las medidas que deben tomarse para lograr el cumplimiento de la sentencia del Tribunal local, con los siguientes efectos:

- 1. Al Congreso local.** Se le vincula para definir, a la brevedad, el cronograma con fechas precisas en el que detalle la realización de la consulta previa.
- 2. Al Instituto local.** En caso de que el Congreso local no concluya oportunamente el cumplimiento de la sentencia, deberá emitir los lineamientos que establezcan acciones afirmativas indígenas para la elección de diputaciones locales y llevar a cabo la consulta respectiva y remita los resultados al Congreso.
- 3. Tribunal local.** Se le vincula para que realice un seguimiento activo al cumplimiento de su sentencia, con el fin de garantizar su cumplimiento en el plazo precisado en esta ejecutoria.

Conclusión. Se **revocan** la resolución de Sala CDMX y la resolución interlocutoria del Tribunal local. Se **vincula** al Congreso local y al instituto local.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-REC-164/2026

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinte de mayo de dos mil veintiséis.

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **Alfonso Benitez Sartillo**², **revoca** tanto la resolución emitida por la **Sala Regional Ciudad de México** en el juicio **SCM-JDC-20/2026**, como la interlocutoria sobre inejecución de sentencia del **TET-JDC-022/2020** del Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. PRESUPUESTOS PROCESALES	3
IV. ESTUDIO DE FONDO	7
1. Materia del litigio	7
2. Decisión.....	7
3. Justificación.....	7
a) Marco normativo	7
b) Caso concreto	11
¿Qué resolvió la Sala Regional Ciudad de México?	11
¿Qué alega la parte recurrente?	12
¿Qué decide esta Sala Superior?	12
RESOLUTIVOS.....	18

GLOSARIO

CPEUM o Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto local o ITE:	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
LOPJF o Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Recurrente:	Alfonso Benitez Sartillo.
Sentencia impugnada:	Sentencia dictada por la Sala Ciudad de México SCM-JDC-20/2026.
Sala CDMX o Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en Ciudad de México.
Tribunal local o TET:	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

¹ **Secretario instructor:** Isaías Trejo Sánchez. **Secretariado:** Andrés Carlos Vázquez Murillo, Gabriel Domínguez Barrios, Flor Abigail García Pazarán y Víctor Octavio Luna Romo.

² Quien se autoadscribe como persona indígena, actual presidente de la comunidad de San Miguel del Milagro, perteneciente al municipio de Nativitas, Tlaxcala.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda local. El diez de agosto de dos mil veinte, el entonces presidente de la comunidad Nahua de Guadalupe Ixcotla, Tlaxcala, presentó demanda contra el Congreso e Instituto locales, por la omisión de regular la elección de diputaciones locales mediante el sistema normativo indígena.

2. Resolución local.³ El ocho de septiembre del mismo año el Tribunal local resolvió: **a)** la existencia de la omisión legislativa por parte del Congreso, **b)** ordenar al ITE analizar y en su caso emitir lineamientos sobre acciones afirmativas indígenas para las diputaciones locales y, **c)** vincular al Congreso local para que en el marco de sus atribuciones legislativas, garantizara –mediante los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes– el acceso real y efectivo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a los cargos públicos representativos del estado.

3. Sentencia federal.⁴ El indicado actor impugnó lo anterior y el dieciocho de diciembre de dos mil veinte la Sala CDMX modificó la resolución, para establecer un plazo cierto para que el Congreso realice la reforma legislativa, ordenando se celebre dentro de un año posterior a que concluyera el respectivo proceso electoral local.

4. Cumplimiento del ITE. El veintiocho de noviembre de dos mil veinte el Instituto local, en cumplimiento a lo ordenado la sentencia local, emitió el Acuerdo 63/2020, por el que se implementan acciones afirmativas. El veinticuatro de diciembre siguiente el Tribunal local declaró el cumplimiento de lo ordenado al Instituto local.

5. Incidente. El dieciocho de agosto de dos mil veinticinco diversas personas⁵, entre ellos el aquí **recurrente**, Alfonso Benitez Sartillo⁶,

³ TET-JDC-022/2020.

⁴ SCM-JDC-165/2020.

⁵ Presidencias y ex presidencias de las 94 comunidades Nahuas y equiparables en Tlaxcala.

⁶ Quien se autoadscribe como persona indígena, presidente de la comunidad de San Miguel del Milagro, perteneciente al municipio de Nativitas, Tlaxcala una de las 94 comunidades Nahuas y equiparables en Tlaxcala que se rigen por sistemas normativos indígenas.



presentaron incidente de inejecución de la sentencia TET-JDC-022/2020. El once de febrero de dos mil veintiséis⁷ el Tribunal local resolvió fundado el incidente y determinó que el Congreso local se encontraba en vías de cumplimiento.

6. JDC.⁸ El veinticuatro de febrero diversas personas, entre ellos el recurrente, impugnaron la interlocutoria anterior. Así, mediante sentencia de treinta de abril, la Sala Regional confirmó la resolución impugnada.

7. REC. El ocho de mayo el recurrente presentó, vía juicio en línea, recurso de reconsideración para controvertir tal sentencia.

8. Turno. En su oportunidad, la presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REC-164/2026** y turnarlo a la ponencia magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

9. Estado de resolución. En su momento, el magistrado instructor radicó el asunto en su ponencia, admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, ordenando la elaboración del proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, materia de su conocimiento exclusivo⁹.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

El recurso satisface los requisitos en cuestión¹⁰:

1. Forma. Se presentó vía juicio en línea, ante la Sala Regional. Además, en el escrito consta el nombre y la firma electrónica del actor, el domicilio para recibir notificaciones, se precisa el acto impugnado, la autoridad

⁷ Todas las fechas corresponden a dos mil veintiséis, salvo precisión distinta.

⁸ SCM-JDC-20/2026.

⁹ De conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 252 y 256, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica; así como 64 de la Ley de Medios.

¹⁰ En términos de los artículos 4, párrafo 2, 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso a) y 13 de la Ley de Medios.

responsable, así como los hechos, conceptos de agravio y preceptos jurídicos que estima vulnerados.

Cabe precisar que, si bien el escrito que se adjuntó en formato PDF de manera electrónica, en la plataforma del juicio en línea, es un documento digitalizado de una demanda que contiene 32 firmas, no se trata de firmas autógrafas o electrónicas que sean suficientes para acreditar la autenticidad de la voluntad de ejercer el derecho de acción por parte de quienes aparecen como promoventes.

Sin desconocer que las rúbricas corresponden a diferentes personas que se ostentan como representantes de algunas de las noventa y cuatro comunidades Nahuas y equiparable que se rigen por sistemas normativos internos.

Por tanto, en el presente juicio únicamente se tendrá como actor a Alfonso Benitez Sartillo, quien firmó la demanda de forma electrónica.

2. Oportunidad. La sentencia se notificó al actor por correo electrónico el lunes cuatro de mayo, y la demanda fue presentada el ocho de mayo, esto es: al cuarto día de la notificación. Lo anterior, en principio, convertiría en extemporánea su presentación; sin embargo, debe considerarse que la demanda fue presentada oportunamente, por lo siguiente:

El actor presentó un escrito refiriendo que el siete de mayo (último día del plazo de impugnación) no logró presentar la demanda, por fallas en el sistema de juicio en línea, por lo que solicitó la ayuda del soporte técnico, razón por la cual se logró presentar la demanda hasta el ocho siguiente¹¹; situación que se corrobora con el dictamen técnico rendido por la Dirección General de Sistemas de este tribunal¹².

Por tanto, ante la existencia de la falla técnica y de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, párrafo tercero, de los Lineamientos para la Implementación y el Desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral,

¹¹ La demanda se presentó a las 02:11:37 a. m. del 8 de mayo de 2026.

¹² En términos de los artículos 20 y 21 de los Lineamientos para la Implementación y el Desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral.



el plazo de interposición se suspende durante el tiempo de la falla, razón por la cual debe estimarse que la demanda fue oportuna.

3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente Alfonso Benitez Sartillo tiene legitimación en la causa y cuenta con **interés jurídico y legítimo**.

Esto, porque fue parte actora en el juicio federal; se autoadscribe como indígena Nahua, es presidente de una de las 94 comunidades que se inconformaron con el incumplimiento de la sentencia local y aduce que la sentencia regional afecta sus derechos político-electorales y los de la colectividad a la que pertenece, pues tal resolución negó que existió un incumplimiento de la sentencia local que ordenó la emisión de normas que garantizaran la representación legislativa de las personas indígenas.¹³

4. Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que contra la sentencia combatida no procede algún otro medio de impugnación.

5. Requisito especial de procedencia. Se satisface porque: **i)** en la controversia regional se **realiza interpretación directa del artículo 2º de la Constitución**; **ii)** porque el asunto reviste **importancia y trascendencia** para el orden jurídico; y **iii)** porque la materia de controversia está relacionada con el posible incumplimiento de una ejecutoria que involucra la protección de derechos constitucionales.

El caso se relaciona con el cumplimiento de una resolución que ordenó al Congreso local la implementación de una reforma electoral para garantizar el acceso real y efectivo de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas al Congreso de Tlaxcala.

Así, la causa de pedir del actor en la instancia regional se sostuvo en una violación grave a principios constitucionales y convencionales exigidos

¹³ Resultan aplicables –por igualdad de razón– la jurisprudencia 4/2012, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.”; y la diversa jurisprudencia 19/2024, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDÍGENAS. BASTA QUE LA PERSONA QUE PROMUEVE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN SE AUTOADSCRIBA A UNA COMUNIDAD O PUEBLO INDÍGENA Y PRETENDA TUTELAR DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE ESE GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.”

para la validez de las elecciones; particularmente, el **principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas** y su **derecho de representación política** reconocidos en el **artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución**, relativo a **acceder y desempeñar cargos de elección popular**.¹⁴

Asimismo, la controversia reviste importancia y trascendencia pues se relaciona con el cumplimiento de una sentencia encaminada a establecer un régimen jurídico que reconozca el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en las elecciones de diputaciones locales.¹⁵

Finalmente –en una nueva reflexión en materia de procedencia del recurso de reconsideración– esta Sala Superior advierte necesario adoptar el criterio consistente en que se satisface el requisito especial de procedibilidad de este medio de impugnación en los casos en los que la litis guarde relación con el posible incumplimiento de una ejecutoria que ordenó expresamente la tutela de derechos constitucionales en materia indígena.

Esto, ya que –en este supuesto– el análisis del caso no se limita a aspectos de mera legalidad, sino que involucra cuestiones de constitucionalidad, al implicar la necesidad de emitir un pronunciamiento en torno al cumplimiento o no de una decisión judicial firme vinculada directamente con la protección de derechos fundamentales de personas integrantes de comunidades indígenas; lo que es una cuestión de orden público e interés social que repercute directamente en el Estado de Derecho.

¹⁴ Al respecto es aplicable la Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.”**

¹⁵ Jurisprudencia 19/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.”**



IV. ESTUDIO DE FONDO

1. Materia del litigio

El objeto de la presente controversia consiste en determinar si la Sala Regional consideró debidamente que **el Congreso local está en vías de cumplimiento de lo ordenado** sobre la implementación de **mecanismos legislativos** para garantizar el acceso real y efectivo de los pueblos y comunidades indígenas a la representación en Congreso local.

2. Decisión

Debe **revocarse** la sentencia de la Sala Regional y la diversa del Tribunal local, pues el incumplimiento de las sentencias de mérito por parte del Congreso local es evidente, sin que se advierta que las actividades realizadas por dicha Legislatura acrediten de manera efectiva que se encuentra en vías de cumplimiento, con vistas al próximo proceso electoral en Tlaxcala.

3. Justificación

a) Marco normativo

a.1 Sobre el derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas

De conformidad con la Constitución, la Nación Mexicana es única e indivisible, está basada en la grandeza de sus pueblos y culturas, y tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.¹⁶

En este sentido, la Carta Magna reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la **libre determinación** y –entre otros derechos– a la **autonomía** para **acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular** para los que haya sido electos

¹⁶ Artículo 2o, párrafos 1 y 2.

o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.¹⁷

Además, la propia Constitución General establece –en lo que interesa– que las **entidades federativas adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos** reconocidos en esa Constitución con el propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que sean objeto los pueblos y comunidades indígenas.¹⁸

Por su parte, el Convenio 169 sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo establece que los gobiernos de los Estados firmantes deberán **adoptar todas las medidas** que aseguren a los miembros de los **pueblos y comunidades indígenas el efectivo ejercicio de sus derechos**.¹⁹

En tal orden, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que las **acciones afirmativas indígenas** en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la **oportunidad de acceder a cargos de elección popular**, sin que ello implique discriminación contra la mayoría.²⁰

Así, al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las **acciones afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de estas comunidades en cargos de elección popular**, lo que implica abonar a la **igualdad sustantiva** entre grupos indígenas y el resto de la población, y garantiza el acceso **y representación de las personas indígenas en los espacios de poder**, con el objeto de **eliminar la discriminación histórica** que han sufrido.

Por su parte, el artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que tienen derecho a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

¹⁷ Artículo 2o, párrafo 6, apartado A, base III.

¹⁸ Artículo 2o, párrafo antepenúltimo.

¹⁹ Artículo 2, numerales 1, 2 y 4.

²⁰ Véase la tesis XXIV/2018, de rubro: **“ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.”**



De la misma manera, el artículo 18 de la citada Declaración dispone que los pueblos indígenas tienen **derecho a participar** en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de **representantes elegidos por ellos** de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Yatama vs. Nicaragua*, estableció un estándar respecto a que los Estados deben reconocer e impulsar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales.²¹

a.2 Sobre la ejecución de sentencias en materia indígena como parte de su derecho a la tutela judicial efectiva

El derecho a la tutela judicial efectiva no se agota con la posibilidad formal de acudir ante un órgano jurisdiccional ni con la emisión de una resolución fundada y motivada, sino que comprende necesariamente la ejecución plena, pronta y eficaz de las determinaciones judiciales.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que el cumplimiento de las sentencias forma parte integrante del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, particularmente en materia electoral, donde la definitividad de las etapas y la temporalidad de los procesos exigen que las determinaciones jurisdiccionales produzcan efectos reales dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos.

De ahí que los actos evasivos, parciales, defectuosos o que tornen nugatorio el efecto útil de la resolución jurisdiccional no puedan considerarse como un auténtico cumplimiento.

Bajo esa lógica, los órganos jurisdiccionales cuentan con facultades para vigilar y garantizar la debida ejecución de sus determinaciones, pues la

²¹ *Caso Yatama vs Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 215.

potestad de juzgar sería insuficiente e ineficaz si no estuviera acompañada de la atribución correlativa de hacer cumplir lo resuelto.

Asimismo, cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, el deber de garantizar el cumplimiento efectivo de las sentencias adquiere una **dimensión reforzada**, pues no sólo se encuentra involucrado el derecho general a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, sino también la obligación convencional y constitucional de asegurar una protección jurisdiccional reforzada respecto de grupos históricamente discriminados y estructuralmente situados en condiciones de desventaja.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que, en asuntos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben adoptar una perspectiva intercultural y maximizar el acceso real y efectivo a la justicia, removiendo obstáculos formales, materiales, sociales, lingüísticos y culturales que puedan impedir el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

Bajo esa lógica, la eficacia de la tutela judicial no se satisface únicamente con el dictado de una resolución, sino que exige verificar que sus efectos se materialicen de manera real, oportuna y compatible con las particularidades del contexto comunitario involucrado.

Ello resulta especialmente relevante porque, en numerosos casos, el transcurso del tiempo, la ejecución parcial o el incumplimiento de las sentencias puede generar afectaciones de imposible reparación para las comunidades indígenas, particularmente cuando se encuentran vinculados derechos de representación política, autodeterminación, autogobierno, integración de autoridades comunitarias o participación política efectiva.

De ahí que el deber de las autoridades responsables de acatar las ejecutorias jurisdiccionales deba analizarse con un estándar reforzado de diligencia y buena fe, al privilegiar soluciones que garanticen la eficacia material de las sentencias y eviten que formalismos o prácticas dilatorias neutralicen la protección constitucional diferenciada reconocida a favor



de las personas y comunidades indígenas en los artículos 1°, 2° y 17 de la Constitución.²²

b) Caso concreto

¿Qué resolvió la Sala Regional Ciudad de México?

La Sala responsable determinó **confirmar** la sentencia incidental emitida por el Tribunal local, por lo siguiente.

Consideró que –de lo informado por el Congreso al Tribunal local– se advertía que la Legislatura Tlaxcalteca ha desarrollado un conjunto de acciones que, en la medida de la potencialidad que puede alcanzarse en el ámbito deliberativo y en el contexto parlamentario de la actividad del congreso estatal, han sido adecuadas para buscar cumplir con la sentencia original.

Lo anterior toda vez que, en su concepto, la emisión de los mecanismos para la participación y representación política de la población indígena depende de la función legislativa propia del Congreso local, lo cual, al versar esencialmente respecto de la posibilidad de implementar una consulta, debe ajustarse a los aspectos temporales, materiales y de factibilidad real para consolidar esa fase previa a una modificación legislativa de tal naturaleza.

Por otra parte, consideró que no era posible ordenar al Congreso local que realizara a la brevedad una consulta, en la cual se incluyera la propuesta de la parte actora de elegir diez diputaciones nombradas en sus propias asambleas generales comunitarias y no por el sistema de partidos políticos, para ser implementadas en el siguiente proceso electoral, toda vez que la consulta es una potestad parlamentaria, y no es un aspecto que se hubiera incluido en la sentencia original.

De esta manera confirmó la decisión del Tribunal local.

²² Jurisprudencia 7/2013 de rubro: "PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL."

¿Qué alega la parte recurrente?

Considera que la sentencia impugnada se traduce en una vulneración a sus derechos humanos colectivos, causada por la continua omisión legislativa por parte del Congreso local, pues ésta se traduce en un obstáculo para la elección de diputaciones por parte de sus sistemas normativos indígenas.

¿Qué decide esta Sala Superior?

En primer lugar, al tratar el presente de un **conflicto extracomunitario**, entre los pueblos y comunidades indígenas frente al Congreso local y que la recurrente se ostenta como persona indígena, procede suplir la deficiencia de la queja.²³

Pues bien, los agravios suplidos en su deficiencia resultan **fundados** y suficientes para revocar la sentencia reclamada, en virtud de que la sala responsable incorrectamente consideró que la sentencia del Tribunal local se encuentra en vías de cumplimiento, cuando lo cierto es que el plazo para hacerlo se ha excedido ampliamente.

Además, por las circunstancias del caso, no se advierte que las actividades realizadas por el Congreso local se encuentren encaminadas a dar cumplimiento a la sentencia local antes del próximo proceso electoral en el cual se elegirá un nuevo Congreso, que iniciará a finales de este año.

En efecto, al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-165/2020, la Sala Regional modificó la sentencia del Tribunal local y estableció con claridad que se contaba con el plazo de un año para cumplir con sentencia local, contado a partir de la conclusión del proceso electoral local 2020-2021.

²³ Jurisprudencia 13/2008, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**”



De acuerdo con lo establecido en el incidente de incumplimiento emitido por el Tribunal local, el quince de septiembre de dos mil veintiuno se declaró la conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Por tanto, el plazo de un año para el cumplimiento de la resolución transcurrió del dieciséis de septiembre de tal año, **al dieciséis de septiembre de dos mil veintidós**; plazo que, evidentemente ha transcurrido en exceso, pues incluso ya se celebró un nuevo proceso electoral local en la entidad, en el cual se renovó el Congreso local, además de que el próximo iniciará a finales de este año.

Por tanto, es incorrecto que tanto el Tribunal local como la Sala Regional consideraran que la sentencia se encontraba en vías de cumplimiento, pues ello es posible dentro del plazo concedido para tal efecto, y en el caso, éste ha transcurrido en exceso.

Además, las actividades realizadas por el Congreso local, tomadas en cuenta por la Sala Regional para considerar que la resolución se encuentra en vías de cumplimiento son las siguientes:

1. El diez de marzo de dos mil veintidós, en la Sesión de Comisiones Unidas, entre la Comisión de Puntos Constitucionales Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, y de la Comisión de Asuntos Electorales se presentó un temario para una reforma electoral en la entidad federativa.
2. El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, durante una sesión de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso local se presentaron propuestas relacionadas con comunidades indígenas para la reforma electoral.
3. El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, se presentaron propuestas complemento a las referidas en el punto anterior.
4. El veintiocho de octubre de dos mil veintidós, se acordó un temario para la reforma electoral, en la que se contemplaban reglas para candidaturas indígenas.
5. El trece de febrero de dos mil veintitrés, la Mesa Directiva del Congreso local informó aspectos relacionados para definir la consulta a realizarse para la reforma electoral.
6. El veintitrés de marzo del presente año, manifestó que se realizaría una reunión con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas para evaluar el procedimiento que debe llevarse

a cabo para realizar la consulta previa vinculada a la sentencia de origen.

7. El nueve de abril posterior, expresó que se nombró a una persona diputada como titular de la Presidencia para llevar a cabo los trabajos relacionados con la consulta referida.

Así, las medidas adoptadas por el Congreso local apenas pueden considerarse como el inicio del cumplimiento de la sentencia, pues ni siquiera se han traducido en acciones concretas encaminadas a realizar la consulta previa ordenada por el Tribunal local, toda vez que únicamente se trata de propuestas, reuniones y designaciones que evidencian que ni siquiera se cuenta con un plan de trabajo para la realización de la consulta.

En este sentido –de conformidad con la distinción establecida mediante jurisprudencia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– los actos desplegados por el Congreso local únicamente pueden ser considerados como un *principio de ejecución*, al ser actos preparativos para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la sentencia local; pero no un *cumplimiento parcial*, pues no han atendido al objeto fundamental o sustancial de la orden judicial materia de cumplimiento, esto es, el núcleo esencial de la obligación exigida²⁴, en tanto que no ha llevado a cabo ni la consulta a pueblos y comunidades indígenas, ni la reforma legislativa ordenada por el Tribunal local.

c) Plenitud de jurisdicción

En consecuencia, lo procedente es que esta Sala Superior, **en plenitud de jurisdicción**, asuma las medidas que deben tomarse para lograr el cumplimiento de la sentencia del Tribunal local.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el proceso electoral local en el cual se elegirán los nuevos integrantes del Congreso local iniciará nuevamente a finales de este año y noventa días antes de su inicio no

²⁴ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 87/2010, del Pleno de la entonces Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. DISTINCIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS "PRINCIPIO DE EJECUCIÓN" Y "CUMPLIMIENTO PARCIAL", PARA DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO."**



pueden realizarse reformas electorales fundamentales, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto constitucional.

Por su parte, el artículo 112 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala establece que el proceso electoral ordinario inicia mediante la sesión solemne que celebre el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a más tardar seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate, y que dicho Consejo General, durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, determinará la fecha exacta del inicio del proceso electoral.

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la elección ordinaria se celebra el primero domingo de junio. Por tanto, si la próxima elección será el seis de junio de dos mil veintisiete, la declaratoria de inicio de proceso electoral deberá hacerse, a más tardar, el seis de diciembre de veintiséis y, por tanto, el último día para hacer modificaciones fundamentales en materia electoral es el seis de septiembre de dos mil veintiséis.

En este sentido, **el Congreso local deberá** definir, a la brevedad, un cronograma con fechas precisas, en el que se detalle la realización de la consulta previa, en cuya preparación involucre a los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala; para lo cual deberá tomar en cuenta lo ordenado por el tribunal electoral local y la viabilidad de la propuesta de directrices expuesta por la parte actora en la demanda, que retoma la dimensión colectiva de la propuesta de las noventa y cuatro comunidades Nahuas y equiparables que se rigen por sistemas normativos indígenas; así como la aprobación de la reforma antes del seis de septiembre de dos mil veintiséis.

El tema para atender en la consulta, tal como lo determinó el Tribunal local, será la forma de participación de los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala que garantice su acceso real y efectivo a los cargos públicos representativos en el estado de Tlaxcala, así como establecer mecanismos por los cuales se materialice realmente el derecho de la población indígena a participar en la postulación de candidaturas y ejercicio del cargo.

SUP-REC-164/2026

Finalmente, se precisa que, en caso de no concluir dicha reforma en la fecha precisada, continuará con los actos necesarios para cumplir con la sentencia local hasta agotarlos, con la precisión de que no se aplicarán en el proceso electoral local 2026-2027.

En este caso, **se vincula al ITE** para la emisión de lineamientos en los cuales se establezcan, por un lado, acciones afirmativas indígenas para la elección de diputaciones locales —donde se deberá valorar la viabilidad de la propuesta de que sean tres diputaciones de representación proporcional en los términos de la demanda, así como la postulación de mayoría relativa en los distritos ahí especificados—.

Además, se deberá valorar la viabilidad de establecer las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas puedan postular candidaturas a diputaciones locales electas en asambleas generales comunitarias, para lo cual resulta indispensable flexibilizar, compensar y adecuar el marco aplicable a prerrogativas sustanciales, tales como: financiamiento, la fiscalización y el acceso a radio y televisión.

El diseño de estas reglas debe orientarse a mitigar y cerrar las brechas de desigualdad material que enfrentan estas candidaturas frente a la infraestructura y los recursos de los partidos políticos tradicionales.

Para lograrlo, la autoridad administrativa electoral deberá integrar y valorar de manera transversal las propuestas técnicas plasmadas en el escrito de demanda al momento de emitir los lineamientos correspondientes, asegurando así una contienda equitativa y con pertinencia cultural, para lo cual deberá establecer condiciones que faciliten tal postulación, entre las que se cuenten brindar asesoría para su registro.

Asimismo, si el Congreso local no realiza la consulta, **se vincula al ITE** para que la realice, para lo cual podrá tomar en cuenta principalmente las directrices establecidas en la sentencia local y deberá valorar la viabilidad de las directrices propuestas en el escrito de demanda, esto es, si las medidas solicitadas son jurídica y fácticamente realizables y remita sus resultados al Congreso.



Lo anterior, toda vez que, en virtud de la sentencia emitida por el Tribunal local en el caso particular de Tlaxcala, existe el **derecho público subjetivo de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes en el Congreso local**, bajo los parámetros establecidos en la sentencia de origen.

Finalmente, **se vincula al Tribunal local** para que realice un seguimiento activo al cumplimiento de su sentencia, con el fin de garantizar su cumplimiento en el plazo precisado en esta ejecutoria.

d) Efectos

Conforme con lo anterior, los efectos de la presente resolución son los siguientes:

Congreso local:

- Se le vincula para definir, a la brevedad, un cronograma con fechas precisas, en el que se detalle la realización de la consulta previa, en cuya preparación involucre a los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala; para lo cual deberá tomar en cuenta lo ordenado por el tribunal electoral local y determinar viabilidad de la propuesta de directrices expuesta por la parte actora en la demanda, como la aprobación de la reforma antes del seis de septiembre de dos mil veintiséis.
- El tema para atender en la consulta previa será la forma de participación de los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala que garantice su acceso real y efectivo a los cargos públicos representativos en el estado, así como establecer mecanismos por los cuales se materialice realmente, el derecho de la población indígena a participar en la postulación de candidaturas y ejercicio del cargo.
- En caso de no concluir la consulta en esa fecha, deberá continuar con las actividades necesarias para cumplir con la sentencia local hasta agotarlos, con la precisión de que no se aplicarán en el proceso electoral local 2026-2027.

Instituto local:

- En caso de que el Congreso local no se concluya oportunamente con el cumplimiento de la sentencia deberá emitir lineamientos en los cuales se establezcan acciones afirmativas indígenas para la elección de diputaciones locales, en los términos precisados en la ejecutoria.
- Llevar a cabo la consulta en el caso de que el Congreso local no la realice y remita sus resultados a dicho congreso para ser tomados en cuenta en la reforma correspondiente.

Tribunal local:

- Se le vincula para que realice un seguimiento activo al cumplimiento de su sentencia, con el fin de garantizar su cumplimiento en el plazo precisado en esta ejecutoria.

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revocan, tanto la resolución emitida por la **Sala Ciudad de México** de este Tribunal Electoral en el juicio **SCM-JDC-20/2026**, como la sentencia incidental sobre inexecución de la sentencia emitida en el **TET-JDC-022/2020**.

SEGUNDO. Se vincula al Congreso local, al Instituto local y al Tribunal local al cumplimiento de la presente sentencia, en los términos precisados en los efectos de la presente resolución.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como totalmente concluido y, de ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda.

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 del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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 EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-164/2026 (OMISIÓN DEL CONGRESO DE TLAXCALA DE CONSULTAR A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO PARA REFORMAR LA LEGISLACIÓN LOCAL Y REGULAR ESQUEMAS PARA SU PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA EN LAS ELECCIONES DE DIPUTACIONES)²⁵

Este voto explica por qué disiento de la decisión mayoritaria de revocar las sentencias objeto de la secuela procesal para ordenar al Congreso del Estado de Tlaxcala²⁶ y al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones²⁷ realizar ciertos actos encaminados a regular la participación política indígena en las elecciones a diputaciones locales.

A pesar de que coincido en que el caso amerita un análisis de fondo y en que esas decisiones deben dejarse sin efectos porque el Congreso no ha cumplido una decisión judicial firme, considero que la procedencia del recurso se justifica por razones distintas a las que ofrece la sentencia, que el estudio de fondo es superficial y debió hacer notar, con mayor firmeza, el incumplimiento del Congreso y que los efectos que decreta son equivocados.

Desarrollaré la justificación de mi posición en tres pasos. Primero, describiré el contexto del caso, luego, sintetizaré las

²⁵ Con fundamento en los artículos 254, 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. Colaboraron: Héctor Miguel Castañeda Quezada y Ulises Aguilar García.

²⁶ En adelante, "Congreso".

²⁷ En adelante, "OPLE".

razones ofrecidas por la mayoría para sustentar la suya y, por último, las refutaré y expondré las que soportan mi criterio.

1. Contexto del caso

En 2020, el presidente de una comunidad indígena nahua de Tlaxcala impugnó la omisión del Congreso de regular la elección de diputaciones locales a través de sistemas normativos internos²⁸. Por ello, entre otras cosas, solicitó al Tribunal Electoral de Tlaxcala²⁹ que le ordenara legislar en ese sentido antes de que iniciara el proceso electoral 2020-2021, previa consulta a las 94 comunidades de la Entidad que eligen a sus autoridades por SNI y a las 299 que lo hacen por el sistema de partidos políticos.

El Tribunal local entendió que el Congreso había sido omiso en normar, en general, la participación de las personas indígenas en las elecciones a diputaciones locales y, por ende, en lo que interesa, le ordenó: **1)** legislar para garantizar, mediante los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes, la participación política efectiva indígena en las elecciones a diputaciones locales, tanto en la postulación de candidaturas como en el ejercicio del cargo y **2)** consultar a las comunidades para esos efectos.³⁰

El Tribunal local no fijó un plazo cierto para cumplir esas obligaciones, y sólo consideró imposible que la regulación cuya emisión ordenó se promulgara antes de iniciado el proceso electoral 2020-2021, al estar en curso la veda de 90 días prevista en el artículo 105 constitucional. Sin embargo, al

²⁸ En adelante, "SNI".

²⁹ En adelante, "Tribunal local".

³⁰ TET-JDC-22/2020. Al respecto, ver el considerando quinto, particularmente los párrafos 140, 141 y 144.



revisar el fallo, la Sala Regional Ciudad de México determinó que el plazo sería de 1 año luego de concluido dicho proceso:³¹ el 15 de septiembre de 2022.³²

En octubre del año pasado, presidencias y expresidencias de comunidades indígenas de Tlaxcala acudieron al Tribunal local para hacerle ver que, hasta esa fecha, no habían sido consultadas ni la legislación aprobada. Así, le pidieron ordenar al Congreso que cumpliera con lo que le fue ordenado y que, en todo caso, la propuesta de esquema que habían ideado para elegir diputaciones locales a través de SNI fuera materia de la consulta que debía realizar. Además, afirmaron expresamente rechazar cualquier clase de acción afirmativa que fuera articulada en el marco del sistema de partidos políticos, calificándolas como una “farsa” que no responde a sus necesidades de representación y participación políticas. Con esa manifestación, el Tribunal local abrió un incidente de incumplimiento de sentencia y solicitó al Congreso informar qué acciones había realizado para cumplir con lo que le fue ordenado. El Congreso afirmó haber llevado a cabo las siguientes actividades con esa finalidad:

Actos anteriores al plazo para cumplir:

- **7 de octubre de 2021:** Exhortar al Congreso de la Unión para designar presupuesto para abrir una oficina del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en Tlaxcala.
- **10 de febrero de 2022:** Exhorto a la Junta de Gobierno del INPI para que instale una oficina en Tlaxcala.

³¹ Sesión extraordinaria celebrada el quince de septiembre de 2021, el TET realizó la declaratoria de conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021 celebrado en el estado de Tlaxcala.

³² SCM-JDC-165/2020 y

- **22 de febrero de 2022:** Propuesta de un diputado para que la educación en el Estado se impartiera también en “lengua materna”.
- **9 de marzo de 2022:** Emisión de la convocatoria para integrar comité técnico para la reforma educativa por parte de la Comisión de Educación.
- **1 de mayo de 2022:** Consulta indígena en Calpulalpan respecto de una reforma a la Ley de Educación en materia de educación indígena e inclusiva.
- **13 de mayo de 2022:** Realización de un “jolgorio educativo” (evento) por parte de comisiones unidas en San José Aztatla para aplicar encuesta sobre la Ley de Educación.

Actos posteriores al plazo para cumplir:

- **7 de febrero de 2023:** Reforma a la Ley de Educación del Estado en materia de educación indígena e inclusiva.
- **20 de abril de 2023:** Propuesta de diputada para crear la Universidad Intercultural de Tlaxcala.
- **17 de mayo de 2023:** Aprobación en comisiones de la creación de la Universidad Intercultural en el Estado.
- **18 de mayo de 2023:** Aprobación de la Ley para la creación de la Universidad Intercultural.
- **12 de octubre de 2023:** Exhorto al Congreso de la Unión para que realizara una consulta indígena antes de dictaminar la iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación orgánica.
- **25 de septiembre de 2025:** Aprobación de la reforma al artículo 2º constitucional en materia indígena.



Al resolver, el Tribunal local reconoció que el Congreso aún no cumplía la sentencia, pero entendió que los actos que dijo haber ejecutado eran suficientes para tenerla “en vías de cumplimiento”, y le ordenó informarle periódicamente sobre los que realizara en el futuro con la finalidad de acatarla.

Inconformes e insistiendo en sus planteamientos, las presidencias y expresidencias de comunidad impugnaron esa decisión ante la Sala Regional Ciudad de México³³, que la coincidió con el Tribunal local en que su sentencia estaba “en vías de cumplimiento”. Ésta destacó los siguientes actos informados por el Congreso (no ya en respuesta al requerimiento del Tribunal local en el incidente aquí relevante, sino a otros previos):

Actos anteriores al plazo para cumplir:

- **10 de marzo de 2022:** Aprobación de la ruta y temario de la *reforma electoral* en comisiones unidas, acordándose integrar propuestas legislativas, realizar consulta indígena y considerar el impacto de la reforma electoral federal.
- **31 de mayo de 2022:** En la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Asuntos Electorales se presentaron propuestas de reforma electoral, incluidas algunas relativas a candidaturas indígenas.
- **31 de agosto de 2022:** En la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Asuntos Electorales se presentó un complemento de las propuestas de reforma electoral remitidas a la Comisión.

Actos posteriores al plazo para cumplir:

³³ En adelante, también, “Sala Regional” o “Sala Ciudad de México”.

- **28 de octubre de 2022:** En la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Asuntos Electorales se aprobó la ruta y temario de la reforma electoral, incluyendo reglas sobre candidaturas indígenas y la realización de consultas a comunidades indígenas.
- **13 de febrero de 2023:** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local informó que estaba por concluirse el protocolo de consulta indígena, que se realizaban acercamientos con autoridades y organizaciones indígenas y que, el 26 de enero de 2023, autoridades estatales y del Congreso sostuvieron una reunión para definir instancias coadyuvantes, ámbito territorial y alcances de la consulta.
- **23 de marzo de 2023:** La representación del Congreso local informó al Tribunal local que el INPI confirmó la viabilidad de una reunión institucional para evaluar el procedimiento de consulta previa y que diputaciones integrantes de comisiones unidas emitieron convocatorias para continuar el trámite legislativo de la reforma electoral.
- **9 de abril de 2023:** La representación del Congreso local informó que las Comisiones Unidas aprobaron la consulta indígena y autorizaron realizar los oficios necesarios para su implementación; asimismo, señaló que el INPI continuaba evaluando la viabilidad de la consulta y que estaba pendiente definir la fecha de la reunión correspondiente.

El presente recurso de reconsideración fue interpuesto para perseverar en el desacuerdo de las presidencias y expresidencias de las comunidades.

2. Decisión mayoritaria



La mayoría decide revocar la sentencia de la Sala Regional y del Tribunal local. Para llegar a esa conclusión, sostiene lo siguiente:

2.1. Sobre la procedencia

El recurso cumple el requisito especial de procedencia por tres razones. Primero, porque la Sala Regional Ciudad de México realizó una interpretación directa del artículo 2º constitucional. Segundo, porque el asunto es importante y trascendente, dado que tiene que ver con el cumplimiento de una sentencia “encaminada a establecer un régimen jurídico que reconozca el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en las elecciones de diputaciones locales”. Tercero, porque se actualiza una nueva causal de procedencia: que la materia de controversia de un asunto guarde relación con el posible incumplimiento de una ejecutoria que ordenó expresamente la tutela de derechos constitucionales en materia indígena.

2.2. Sobre el fondo

La sentencia que obligó al Congreso a consultar y legislar no está en vías de cumplimiento, sino que está incumplida: éste tenía que haberla acatado en septiembre de 2022 y ese plazo ha sido excedido, además de que las acciones que afirmó realizar no son suficientes, siquiera, para tenerla en vías de cumplimiento. En vista de ello, ordena lo siguiente:

2.2.1. Al Congreso

- i.* Definir, a la brevedad, un cronograma con fechas precisas para la realización de la consulta, en cuya preparación deben estar involucradas las comunidades y ser

considerado el esquema consultivo que las presidencias y expresidencias de comunidades propusieron, y aprobar la reforma antes del 6 de septiembre de 2026.

- ii.* Si la reforma no es aprobada antes de esa fecha, de todas formas, concluir el proceso legislativo, cuyos resultados no serían aplicables al proceso electoral 2026-2027.

2.2.2. AI OPLE

- i.* Emitir lineamientos sobre acciones afirmativas indígenas para la elección de diputaciones locales en el proceso electoral 2026-2027, para lo que debe considerar la propuesta que señalaron las presidencias y expresidencias de comunidad a lo largo de la secuela procesal. Para ello, debe valorar la propuesta realizada por las presidencias y expresidencias de comunidad.
- ii.* Valorar “la viabilidad de establecer las condiciones necesarias” para que las comunidades indígenas puedan postular candidaturas a diputaciones locales electas en asambleas generales comunitarias, para lo que sería “indispensable flexibilizar, compensar y adecuar el marco aplicable a prerrogativas sustanciales, tales como: financiamiento, la fiscalización y el acceso a radio y televisión”.
- iii.* Llevar a cabo la consulta y remitir sus resultados al Congreso local, en caso de que éste no la realice, considerando el esquema consultivo que las presidencias y expresidencias de comunidad propusieron.

2.2.3. Al Tribunal local



- i. Supervisar activamente el cumplimiento de la sentencia dentro del plazo establecido.

3. Razones de mi disenso

A mi juicio, la decisión de la mayoría no se sostiene jurídicamente y, por tanto, no puedo compartirla. Esto es así por tres motivos. Primero, las razones que ofrece para justificar la procedencia del recurso son inadecuadas. Segundo, al margen de que sea correcto afirmar el incumplimiento por parte del Congreso, el estudio de fondo es limitado. Tercero, los efectos que determina desafortunados. Primero me referiré a la procedencia, después, al fondo y, por último, a los efectos.

3.1. Sobre la procedencia del recurso de reconsideración

En primer lugar, no coincido en que la Sala Ciudad de México haya realizado una interpretación directa del artículo 2º constitucional. Lo que hizo fue, simplemente, reproducir su contenido, así como la interpretación que del mismo ha realizado la Sala Superior. En cualquier caso, lo que estuvo llamada a resolver fue si la decisión del Tribunal local de tener su sentencia en vías de cumplimiento fue correcta o no, y su conclusión de que sí lo fue no estuvo apoyada o basada, en sentido alguno, en esas consideraciones (que, insisto, fueron un simple *relato* o *descripción*).

En segundo lugar, considero incorrecto afirmar, en los términos laxos en los que lo hace la sentencia, que el asunto sea importante y trascendente sólo porque la controversia tiene que ver con el cumplimiento de una sentencia que ordena crear un régimen jurídico para la participación indígena en las

elecciones de diputaciones locales. Esto es así gracias a que no explica qué regla general, útil para el sistema jurídico en términos de precedente, podría articularse a partir de una resolución de fondo. De hecho, pienso que el estudio de los méritos del caso sólo confirma que no hay una correspondencia entre éste y la causal de procedencia afirmada (de hecho, lo mismo puede decirse respecto de la que me referí en el párrafo anterior): lejos de establecer un parámetro general para tratar una *clase de casos similares en el futuro*, lo que hace es, simplemente, afirmar por qué las actividades realizadas por el Congreso no pueden considerarse idóneas para tener la sentencia del TL en vías de cumplimiento (se trata, pues, de un ejercicio de análisis fáctico más que normativo).

En tercer lugar, me parece incorrecto que la Sala haya establecido una nueva causal de procedencia del recurso de reconsideración con base solamente en que la litis tiene que ver con el incumplimiento de una ejecutoria que ordenó expresamente la tutela de derechos constitucionales en materia indígena. Desde mi punto de vista, es innecesario establecerla porque *la procedencia del recurso es justificable por causales que ya existen* (que -aunque equivocadas desde mi perspectiva- el propio proyecto ya enumera). Pero no sólo eso. La mayoría decide fijar una nueva regla sin que motive suficientemente, desde un punto de vista jurídicamente plausible, por qué es necesario hacerlo. Es pues, una decisión dogmática.

No obstante, considero que el recurso de reconsideración es procedente. Esto es así porque **el caso evidencia con total**



claridad, incluso a partir de un análisis *prima facie*, que el Congreso no ejecutó las actividades concretas que le fueron ordenadas judicialmente dentro del plazo fijado (consultar y legislar) y, pese a ello, la Sala Regional concluyó que la sentencia local se encontraba en vías de cumplimiento.

La Sala Superior ha sostenido que el recurso de reconsideración procede cuando se controviertan decisiones de salas regionales que determinen la imposibilidad jurídica o material de cumplir una sentencia.³⁴ Aunque ese supuesto no se actualiza exactamente en este asunto, las razones que sustentan esa regla de procedencia sí le resultan plenamente aplicables:

“[V]erificar que se han desarrollado todas las acciones posibles a fin de lograr el cumplimiento del fallo, [pues] de no cumplirse [...] por causas injustificadas, además de trastocar[se] el derecho humano de acceso a la justicia, se podría afectar y [disminuir] la relevancia del órgano resolutor de conflictos, así como la trascendencia del [P]oder [J]udicial como órgano del poder público”.

Desde mi perspectiva, esa justificación para detonar el ejercicio de la jurisdicción de la Sala cubre suficientemente este caso. **Es un hecho notorio que, al momento de la resolución del recurso de reconsideración, transcurrieron 3 años, 8 meses y 3 días sin que el Congreso realizara la consulta ni emitiera la legislación que le fueron**

³⁴ Por todos, ver la jurisprudencia 13/2023 de la Sala Superior, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE DECLARE LA IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR UNA SENTENCIA.*

ordenadas. Aun así, la Sala Regional estimó que ciertas actuaciones que llevó a cabo eran suficientes para considerar la sentencia “en vías de cumplimiento”. Por tanto, la patente incongruencia entre la manifiesta falta de acatamiento y la decisión de la Sala Regional de no reconocerlo en esos términos son razones que me llevan a sostener que el Tribunal debe analizar el fondo del asunto.

3.2. Sobre el fondo

Coincido en que el Congreso, efectivamente, no ha cumplido la sentencia del Tribunal local y las acciones que afirma haber llevado a cabo con esa finalidad no son idóneas para entenderla “en vías de cumplimiento”. Sin embargo, me parece que la mayoría falla en explicar con precisión por qué las actividades realizadas por el Congreso que la Sala Regional consideró idóneas para tener la decisión del Tribunal local en vías de cumplimiento, en realidad, no lo son: simplemente las relata y, de hecho, acepta que podrían calificarse como “inicio de cumplimiento de la sentencia”. Desde mi óptica, tildarlas en esos términos es imposible, dado que es claro que ninguna de ellas estuvo siquiera encaminada, de forma expresa y directa, a acatarla.

Como relaté al describir el contexto del caso, hay 9 actividades que el Congreso afirmó haber ejecutado *antes de que terminara el plazo de cumplimiento*: 6 de ellas, no obstante, tuvieron que ver con una reforma a la Ley de Educación local en materia indígena y el resto, a pesar de tener que ver con la materia electoral, están relacionadas con actividades legislativas que, aunque tocan tangencialmente el tema indígena, jamás contemplaron como objeto material *cumplir lo*



ordenado en la sentencia (tan es así, por ejemplo, que tenían que ver con la regulación en materia de elección consecutiva). El resto de los actos, que fueron realizados después de que concluyera el plazo para cumplir la sentencia, tienen que ver **1)** con la reforma a la Ley de Educación, **2)** con la creación de la Universidad Intercultural de Tlaxcala, **3)** con la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena y afroamericana de 2024, **4)** con las actividades consecuenciales relacionadas de la reforma electoral que se gestaba en el estado y la consulta indígena general en torno a la misma (insisto, reforma electoral genérica, no relacionada con el cumplimiento de la sentencia) y **5)** con distintos exhortos al INPI para abrir una oficina en Tlaxcala.

3.3. Sobre por qué los efectos de la sentencia son equivocados

Desde mi perspectiva, los efectos de la sentencia aprobada por la mayoría contienen vicios importantes que me impiden acompañar la decisión. Los señalo a continuación:

- i.* No se establecen una fecha cierta para realizar la consulta. Esto deja un margen muy amplio de discreción al Congreso (que demostrado una actitud contumaz en torno a este tema) para definir cuándo va a consultar a las comunidades. Desde mi perspectiva, era necesario que la Sala, sin fijar un cronograma expreso en torno a cada etapa de la consulta que involucrara a las comunidades, determinara un catálogo de actividades exclusivamente realizables por el Congreso
- ii.* La sentencia presupone que la legislación, necesariamente, debe ser expedida. Sin embargo, las comunidades pueden

no llegar a un acuerdo general en torno a las formas de participación política que consideren idóneas para las elecciones de diputaciones locales o incluso rechazar cualquier cambio en la legislación y, por lo tanto, el Congreso no tendría que legislar en una fecha cierta. Además, suponiendo que dicho plazo fuera efectivamente tajante, la sentencia permite que el Congreso no expida la legislación a la que está obligado antes del plazo que la propia Sala establece. Es decir, abre la posibilidad de que su propia sentencia sea incumplida.

- iii.* Sin fundamentación y motivación alguna, ordena al OPLE establecer acciones afirmativas a pesar de que las presidencias y expresidencias de comunidad, desde que presentaron su incidente al OPLE, las rechazan por completo, por considerar que no representan una posibilidad real de participación política en términos de sus formas de organización.
- iv.* Asume que el OPLE está en condiciones de “explorar la viabilidad” de que la elección de diputaciones locales pueda realizarse a través de SNI e, incluso, tomar en consideración la propuesta planteada por las presidencias y expresidencias de comunidad, a pesar de que no tiene facultades para siquiera para poder articular un mecanismo de esa naturaleza. Como lo sostuve cuando resolvimos el SUP-REC-14/2021, la elección de diputaciones locales es permisible constitucionalmente, pero requiere modificaciones en el sistema jurídico local competencia del Constituyente Tlaxcala, no del OPLE.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-164/2026

- v. En cualquier caso, la mayoría de la Sala incurre en una contradicción inadmisibile: afirma la necesidad de que las comunidades sean consultadas en torno a las medidas *legislativas* que puedan afectar sus derechos y, por el otro, ordena medidas *administrativas* que también tendrán una afectación clara y tangible en la forma en la que los puedan ejercer *sin que se ordene consultárselas* (como, por lo demás, han pedido desde 2020).

Por estas razones, 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 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.