



RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-247/2026

RECURRENTE: RAFAEL REYES MARTÍNEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: GILBERTO DE G. BÁTIZ GARCÍA

SECRETARIOS: JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA, ENRIQUE AGUIRRE SALDIVAR Y MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

Ciudad de México, a veintitrés de septiembre de dos mil veintiséis.

SENTENCIA de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la resolución emitida por la Sala Regional Monterrey en el expediente SM-JDC-41/2026 y, en vía de consecuencia, la resolución del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí dictada en el juicio TESLP/JDC/06/2026, así como el acuerdo CG/2026/MAR/12 del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad, relacionados con la solicitud de las comunidades indígenas tének y nahua de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio para realizar un procedimiento consultivo sobre la transición del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena.

SÍNTESIS

Integrantes del pueblo indígena tének controvirtieron la negativa del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí de organizar un procedimiento consultivo que permitiera conocer si las comunidades y habitantes de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio deseaban transitar del sistema de partidos políticos a un sistema normativo

indígena para elegir a sus autoridades municipales. El Instituto local se declaró incompetente y remitió la solicitud al Congreso local; esa determinación fue confirmada por el Tribunal Electoral del Estado y, posteriormente, por la Sala Regional Monterrey, al considerar que el cambio de régimen requería una reforma legislativa y que la Ley de Consulta Indígena atribuía al Congreso, y no a la autoridad electoral, la realización del procedimiento.

Inconforme, la parte recurrente promovió el presente recurso de reconsideración en el que sostiene que las autoridades confundieron el derecho a la consulta previa sobre medidas legislativas con el derecho sustantivo de libre determinación y autogobierno, cuya efectividad exigía que el organismo electoral verificara la voluntad comunitaria.

Al resolver, esta Sala Superior determina que el recurso es procedente y revoca la sentencia impugnada; asimismo, en vía de consecuencia, se revocan las resoluciones del Tribunal local y del Instituto local, porque la consulta solicitada constituye un mecanismo electoral para expresar y dotar de certeza jurídica a la decisión de las comunidades sobre el cambio de régimen, y no necesariamente una consulta previa derivada de una medida legislativa. En consecuencia, se ordena al Instituto local declararse competente y establecer las condiciones necesarias para desarrollar un procedimiento libre, informado, culturalmente adecuado y de buena fe, sin perjuicio de las medidas legislativas y consultas posteriores que, en caso de prosperar el referido cambio de régimen de elección, correspondan al Congreso local.

CONTENIDO

GLOSARIO 3

I. ANTECEDENTES 3

II. COMPETENCIA.....4

III. PROCEDENCIA.....5

IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA.....14

V. METODOLOGÍA DE ESTUDIO 21

VI. ESTUDIO DE FONDO.....23

VII. EFECTOS.....71

VIII. RESOLUTIVOS 76

GLOSARIO

Constitución general o CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CEEPAC o instituto local:	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí
Ley de Consulta:	Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Recurrente:	Rafael Reyes Martínez
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Monterrey:	Sala Regional del Poder Judicial de la Federación Correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral con Sede en Monterrey, Nuevo León
Sentencia impugnada:	SM-JDC-41/2026
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí
SNI:	Sistema Normativo Interno

I. ANTECEDENTES

- (1) **1. Solicitud de consulta previa.** El dieciséis de febrero,¹ indígenas tének y nahua presentaron un escrito ante el Instituto local, mediante el cual solicitaron una consulta para el cambio de sistema de elección municipal, de partidos políticos al SNI, en las localidades de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, del Estado de San Luis Potosí.
- (2) **2. Acuerdo de negativa.** En sesión extraordinaria de diecisiete de marzo el Consejo General del CEEPAC, mediante el acuerdo CG/2026/MAR/12, emitió la respuesta en el sentido de que no era el órgano competente para realizar la consulta indígena solicitada.
- (3) **3. Juicio local.** En desacuerdo, el veinticinco de marzo, el recurrente promovió ante el Tribunal local un juicio de la ciudadanía, mismo que fue registrado con la clave de expediente TESLP/JDC/06/2026. El cinco de mayo, el Tribunal local emitió la sentencia en la cual determinó confirmar el acuerdo reclamado del Instituto local.
- (4) **4. Juicio de la ciudadanía federal.** Inconforme con esa determinación, el doce siguiente, el actor presentó juicio de la ciudadanía federal, radicado en la Sala Monterrey con el número de expediente SM-JDC-41/2026.

¹ Todas las fechas en adelante se refieren al año dos mil veintiséis, salvo indicación en contrario.

- (5) **5. Sentencia impugnada.** Previo el trámite respectivo, el cuatro de junio, la Sala Monterrey confirmó la indicada resolución estatal en el sentido de que el Instituto local no era competente para realizar la consulta solicitada; sin embargo, lo exhortó a darle seguimiento a la solicitud de consulta indígena ante el Congreso de San Luis Potosí. También ordenó a dicho Instituto local conservar los estudios, protocolos, traducciones y demás materiales ya elaborados para facilitar el procedimiento, así como brindar apoyo técnico y colaboración institucional, sin sustituir al Congreso como autoridad consultante.
- (6) **6. Recurso de reconsideración.** El nueve de junio, mediante el sistema de juicio en línea, el recurrente ostentándose como consejero representante del pueblo huasteco, región Tének del Sur en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, interpuso el presente recurso de reconsideración en contra de la sentencia emitida por la Sala Monterrey.
- (7) **7. Turno y trámite.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el diez de junio, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-REC-247/2026** y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios; hecho lo anterior, en su oportunidad, radicó el expediente en la misma.
- (8) **8. Escrito de amigas del tribunal, *amicus curiae*.** El diecinueve de junio se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un escrito que, en calidad de *amicus curiae*, suscriben Maricela Reyes Guzmán y Flora Gutiérrez Gutiérrez, ostentándose como integrantes de la organización nacional “Red de Abogadas Indígenas, RAI, A.C.”

II. COMPETENCIA

- (9) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, al tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para

controvertir la determinación de una sala regional de este Tribunal Electoral, lo que corresponde a su competencia exclusiva².

III. PROCEDENCIA

- (10) La demanda cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en la Ley de Medios³ y precedentes jurisprudenciales como se expone a continuación.
- (11) **1. Forma.** La demanda se presentó vía juicio en línea, ante la Sala Monterrey. Además, en el escrito de demanda consta el nombre, la firma del recurrente y la firma electrónica de la defensora pública que se ostenta como representante del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, se precisa el acto impugnado, la autoridad responsable, así como los hechos, conceptos de agravio y preceptos jurídicos que estima vulnerados.
- (12) **2. Oportunidad.** La determinación impugnada fue emitida y notificada personalmente al recurrente por correo electrónico autorizado el cuatro de junio, surtiendo sus efectos ese mismo día. El día cinco siguiente comenzó el plazo de tres días para impugnar, por lo que terminó el nueve de junio, dado que se descuenta del plazo el sábado seis y el domingo siete al ser inhábiles. De manera que, si la demanda se presentó el nueve de junio resulta evidente su interposición oportuna.
- (13) **3. Legitimación e interés jurídico.** Se tienen por satisfechos los requisitos, toda vez que el recurso lo interpuso un ciudadano que se ostenta como representante del pueblo Huasteco, región Tének del Sur en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, lo cual le otorga legitimación al representar a su comunidad en la solicitud y defensa del derecho de cambio de régimen de elección municipal. Además, la parte recurrente cuenta con legitimación e interés jurídico directo para controvertir la sentencia de la Sala Monterrey,

² De conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución General; 253, fracción XII, y 256, fracción I, inciso b), así como fracción XVI, de la Ley Orgánica; así como 64 de la Ley de Medios.

³ Conforme a lo previsto en los artículos 7, párrafo 2; 9; 13, párrafo 1, inciso b; 61, párrafo 1, inciso a, 63, 64 y 66, párrafo 1, inciso a, de la Ley de Medios.

en virtud de que dicha resolución desestimó la demanda de juicio ciudadano que presentó el mismo recurrente.⁴

- (14) Asimismo, el recurrente comparece a la presente instancia con su defensora pública, Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo, a quien se le tiene por acreditada su personería, conforme al nombramiento realizado por el recurrente en la propia demanda y la aceptación de representación que se adjuntó a ésta, lo cual también coincide con la personería reconocida ante la sala regional responsable.⁵
- (15) No es obstáculo para tener por cumplido el requisito procesal de personería el hecho que la demanda hubiere sido firmada electrónicamente por la defensora pública y no así por el recurrente; lo anterior, en tanto que de la cadena impugnativa se advierte que el recurrente se ostenta como persona indígena, ha comparecido por propio derecho en la instancia de origen, y el recurso de reconsideración cuenta con la impresión de su firma autógrafa; de manera que, partiendo del principio de buena fe que rige las actuaciones de este Tribunal Electoral, y que la impugnación tiene por objeto procurar la defensa de los intereses de la parte recurrente, en cumplimiento del artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución, se tiene por acreditada la personalidad de la defensora pública, con el objeto de no incurrir en formalismos innecesarios y privilegiar la solución del conflicto.⁶
- (16) Además, esta conclusión se refuerza con el contenido del artículo 2º, apartado A, fracción XI, constitucional, reformado en dos mil veinticuatro, que reconoce a las personas indígenas el derecho a ser asistidas en todo tiempo por personas defensoras especializadas, que hablen su lengua y conozcan su cultura, por lo que la intervención de la defensora designada permite presumir, salvo prueba en contrario, que actúa conforme a los intereses de la persona representada.

⁴ Con fundamento en la jurisprudencia 7/2012 de rubro INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.

⁵ En términos de los artículos 16, fracciones I, II y III; 17; 18, fracción I; 19, fracción II; y 20, fracciones I a III del Acuerdo general por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁶ En idénticos términos se sostuvo la legitimación en el precedente SUP-REC-28/2026.

- (17) **4. Definitividad.** Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone para impugnar la sentencia emitida por la Sala Monterrey, la cual no admite otro medio de impugnación.
- (18) **5. Requisito especial de procedencia.** Las decisiones de las salas regionales son definitivas e inatacables, salvo aquellas que sólo admiten extraordinariamente una impugnación mediante el recurso de reconsideración⁷, el cual sólo procede para impugnar sentencias de fondo,⁸ cuando se haya determinado la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución general.⁹
- (19) Así, este requisito especial de procedencia se ha interpretado en la jurisprudencia en el sentido de acotar el recurso de reconsideración únicamente para revisar cuestiones de constitucionalidad.
- (20) Uno de los supuestos específicos que la jurisprudencia ha identificado es que el recurso de reconsideración es procedente cuando hubo un pronunciamiento de la sala regional responsable en el que se interpretaron directamente preceptos constitucionales o se realizaron interpretaciones constitucionales mediante las cuales se orienta la aplicación o no de normas secundarias.¹⁰ Asimismo, se ha sostenido que se actualiza la procedencia del recurso cuando se impugne la omisión o el indebido estudio respecto de la inconstitucionalidad de normas legales¹¹.
- (21) En el caso concreto se actualizan estos supuestos de procedencia. La Sala Monterrey definió directamente el contenido normativo de la fracción XIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución general, y a partir de esa interpretación directa de la norma fundamental resolvió el caso en estudio y

⁷ De conformidad con los artículos 25 de la Ley de Medios y 256, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica.

⁸ Ver jurisprudencia 22/2001 de la Sala Superior.

⁹ Como lo precisa la Ley de Medios en el artículo 61.

¹⁰ Jurisprudencia 26/2012, de la Sala Superior, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

¹¹ Jurisprudencia 12/2014, "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN."

determinó, bajo su perspectiva, la naturaleza de la consulta solicitada para el cambio de régimen del sistema de partidos a un SNI, la autoridad competente para organizarla y la validez constitucional del diseño legislativo local. De manera que el estudio que realizó la responsable no se limitó únicamente a efectuar un ejercicio de subsunción de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

- (22) En primer término, la Sala responsable interpretó directamente el artículo 2º, apartado A, fracción XIII, para establecer, desde su perspectiva, que la Constitución únicamente reconoce una categoría general de consultas indígenas vinculadas con medidas legislativas o administrativas, y que no existe una modalidad constitucionalmente diferenciada de consulta electoral. Textualmente sostuvo: “[e]n concepto de este órgano jurisdiccional, el propio texto constitucional subsume, en una sola categoría, las consultas previas a la adopción de medidas que provengan de la actividad legislativa o administrativa del Estado, sin crear hipótesis especiales para subtipos de consultas en función de la materia”.
- (23) Con ese razonamiento la sala regional atribuyó a la norma fundamental un significado específico consistente en que, a su juicio, el constituyente excluyó la existencia de modalidades diferenciadas de consulta según su materia y que, por ello, una consulta relacionada con el cambio de sistema electoral necesariamente debe encuadrarse dentro de las consultas previas a medidas legislativas o administrativas. En conclusión, la Sala Monterrey realizó **una segunda definición constitucional al determinar que la consulta solicitada debía calificarse como previa a una medida legislativa.**¹²
- (24) Con ello, la Sala Monterrey interpretó el alcance material del derecho constitucional a la consulta y estableció que la decisión de los pueblos indígenas de transitar del sistema de partidos al SNI no puede desplegar

¹² Textualmente la Sala Monterrey sostuvo: “La consulta antecede, por tanto, a un acto materialmente legislativo, y participa, en consecuencia, de la categoría general de medida previa al ejercicio legislativo prevista en la fracción XIII del apartado A del artículo 2º constitucional [...] La propia Constitución Federal subsume ambos supuestos en una sola categoría —la de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectación significativa—, sin que el constituyente distinguiera, en función del objeto material de la consulta, una hipótesis especial que reasigne competencias”.

efectos por sí misma, sino que debe necesariamente ser realizada por el Congreso local como actuación legislativa en el marco de la Ley de consulta indígena local. Esa conclusión involucró directamente la relación entre el derecho de autonomía, libre determinación y autogobierno reconocidos constitucionalmente en el artículo 2º, apartado A, fracción III, y el derecho a la consulta previsto en su fracción XIII.

- (25) De igual forma, la Sala responsable emitió un pronunciamiento constitucional sobre el alcance del pluralismo jurídico previsto en el ordenamiento fundamental. Al analizar si la perspectiva intercultural permitía atribuir al CEEPAC la organización de la consulta, sostuvo que: “[e]l reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en el artículo 2º de la Constitución Federal, así como en los instrumentos internacionales aplicables, no se traduce en que los órganos de justicia electoral reasignen competencias establecidas en la legislación”.
- (26) Añadió que la aplicación de la Ley de Consulta constituía “el cumplimiento del diseño institucional constitucionalmente válido” y que una autoridad jurisdiccional no podía reasignar competencias “salvo que dicha ley resultara contraria al parámetro de regularidad constitucional, supuesto que no se actualiza en el caso”.
- (27) Esta última consideración constituye un auténtico pronunciamiento de constitucionalidad. La Sala Regional identificó como parámetro de control el artículo 2º constitucional y los instrumentos internacionales aplicables; confrontó con ellos la Ley de Consulta local, y concluyó expresamente que dicha legislación no era contraria al parámetro de regularidad constitucional.
- (28) De igual forma, la Sala Monterrey desarrolló un examen específico de compatibilidad entre la Ley de Consulta y la reforma constitucional de dos mil veinticuatro. Al respecto, señaló que “[b]ajo esa premisa constitucional, la Ley de Consulta, al reservar la facultad consultante a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de San Luis Potosí, así como a las representaciones de las comunidades indígenas ante los

ayuntamientos, se encuentra sustancialmente armonizada con el marco constitucional vigente”.

- (29) En la misma línea argumentativa, la responsable interpretó directamente los efectos jurídicos de la reforma constitucional indígena de dos mil veinticuatro. Expresamente concluyó que: “La reforma constitucional no introdujo un nuevo régimen competencial en materia de consultas previas a medidas legislativas estatales que desplazara a los congresos locales; al contrario, consolidó el modelo conforme al cual éstos son los sujetos obligados primarios”.
- (30) Por último, el exhorto dirigido al CEEPAC derivó también de una interpretación constitucional. La sentencia sostuvo que ese organismo, pese a no ser la entidad consultante, conserva “deberes constitucionales propios respecto de los pueblos y comunidades indígenas” y que el exhorto tenía por objeto “activar el deber constitucional de coadyuvancia que ese organismo conserva en razón de sus funciones administrativas electorales”. La sala regional definió, por tanto, obligaciones constitucionales no expresamente previstas en la Ley de Consulta y determinó su alcance concreto.
- (31) En consecuencia, la sentencia reclamada contiene los siguientes pronunciamientos constitucionales: a) definió el concepto y las modalidades constitucionalmente admisibles de consulta indígena; b) calificó la consulta para el cambio de sistema electoral como una consulta previa a una medida legislativa; c) estableció los límites constitucionales del pluralismo jurídico y de la perspectiva intercultural para determinar la competencia de las autoridades electorales en San Luis Potosí al respecto; d) contrastó la Ley de Consulta local con el parámetro de regularidad constitucional y la declaró sustancialmente armonizada; e) interpretó los efectos competenciales de la reforma constitucional de dos mil veinticuatro; f) determinó el alcance del artículo 2º respecto de las legislaturas estatales, y g) derivó directamente de la Constitución un deber de coadyuvancia a cargo del CEEPAC.
- (32) A su vez, en contra de esos planteamientos de constitucionalidad, subsisten diversos agravios en el recurso, pues la parte recurrente cuestiona

precisamente la interpretación conforme a la cual la consulta estatal prevista en la fracción XIII , del artículo 2º constitucional constituye una condición previa para ejercer el derecho de autonomía y autogobierno reconocido en la fracción III; controvierte la constitucionalidad del monopolio competencial atribuido al Congreso local, y sostiene que la Ley de Consulta no puede impedir que el CEEPAC garantice inmediatamente el ejercicio de un derecho colectivo reconocido directamente en la Constitución.

- (33) Por tanto, el recurso de reconsideración es procedente, porque la sentencia impugnada realizó una interpretación directa de preceptos constitucionales y efectuó un examen de compatibilidad constitucional de la Ley de Consulta local, en contra de lo cual se formulan agravios en el presente recurso de reconsideración entre los que otras cosas se sostienen agravios en los que se aduce un indebido estudio sobre la constitucionalidad de ciertas normas en términos de la jurisprudencia 12/2014 arriba citada.
- (34) A mayor abundamiento, el recurso también es procedente por importancia y trascendencia, conforme a la jurisprudencia 5/2019, porque plantea una cuestión que permite a esta Sala Superior determinar el alcance de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados sobre medidas legislativas o administrativas que les impacten o afecten, y, por otra parte, respecto a decidir transitar del sistema de partidos políticos a uno regido por sus propios SNI, todo ello, desde la perspectiva de la nueva reforma constitucional sobre pueblos y comunidades indígenas.
- (35) La controversia es novedosa en importancia porque constituye una de las primeras oportunidades para que esta Sala Superior examine el contenido de la reforma constitucional de dos mil veinticuatro al artículo 2º constitucional, que reconoció expresamente a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y cómo esta definición impacta en el derecho que tienen esas comunidades de transitar del sistema de partidos al SNI en la elección de sus autoridades municipales en las diversas entidades federativas. Además, el asunto también exige delimitar si la reforma implicó un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Electoral en la relación entre el derecho de las comunidades a elegir autoridades municipales conforme a los sistemas

normativos propios y el derecho a ser consultados frente a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

- (36) Estas cuestiones resultan trascendentes porque el criterio no se limitaría a los municipios involucrados, sino que orientaría la actuación de los congresos, organismos electorales y tribunales de las entidades en las que no existe un procedimiento específico para transitar del sistema de partidos a un SNI y cuáles son los términos y condiciones constitucionales para realizarlo.
- (37) En suma, el asunto reúne las notas de importancia y trascendencia, porque plantea una cuestión constitucional inédita sobre el alcance efectivo de la autonomía electoral indígena bajo el contenido del nuevo artículo 2º constitucional y porque la respuesta que adopte esta Sala Superior podrá proyectarse más allá del caso concreto.
- (38) **6. Improcedencia del escrito de amigas del tribunal, *amicus curiae*.**
Esta Sala Superior considera que no procede reconocer la calidad de *amicus curiae* o “amigas del tribunal” a las personas que comparecieron bajo esa calidad, ostentándose como abogadas mixteca y zapoteca integrantes de la organización nacional “Red de Abogadas Indígenas, RAI, A.C.”.
- (39) Si bien esta Sala Superior ha sentado diversos criterios sobre la procedencia de la figura de *amicus curiae*, “amigas o amigos del tribunal”, en los medios de impugnación en materia electoral con la finalidad de contar con mayores elementos objetivos que ilustren y coadyuven a un análisis más especializado e integral de los asuntos,¹³ también ha precisado que, para tal efecto, es necesario que las personas que ocurren con tal carácter y los escritos que suscriben reúnan determinados requisitos, en concreto: a) que se presenten antes de que se dicte sentencia en el asunto; b) que las personas comparecientes sean ajenas al procedimiento y acudan de

¹³ Véanse jurisprudencias 17/2014 y 8/2018, de rubros “AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS” y “AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”, respectivamente.

manera imparcial, y c) que el escrito tenga como propósito aportar elementos informativos, científicos o jurídicos objetivos y pertinentes que permitan a las personas juzgadoras aumentar sus conocimientos para una mejor comprensión del caso y dictado de la resolución.

- (40) En el presente caso, de la lectura integral del escrito indicado, esta Sala Superior advierte que el mismo no reúne la totalidad de dichas condiciones, en concreto, las de imparcialidad; toda vez que, como las mismas comparecientes lo expresan al precisar el objeto de su presentación, su pretensión consiste en evidenciar que el acto impugnado contraviene principios constitucionales y convencionales en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas en la materialización del derecho al autogobierno. Aducen, además, que su interés radica en que, bajo su acompañamiento jurídico a las comunidades indígenas, esta Sala Superior establezca criterios vinculados con la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
- (41) Asimismo, se considera que las comparecientes exponen algunos de sus planteamientos a controvertir frontalmente la sentencia dictada por la Sala Monterrey responsable, al señalar, entre otros aspectos, que “preocupa y alarma mucho que un órgano jurisdiccional como la Sala Monterrey, adopte criterios racistas, discriminatorios, regresivos y condicione el ejercicio de un derecho fundamental expresamente reconocido en el texto constitucional, [...] bajo el argumento de que no existe una ley que establezca las reglas para su implementación [sic].”
- (42) En consecuencia, aun cuando el escrito contiene consideraciones tendentes a comprender la dimensión constitucional y comunitaria de la controversia, no reúne plenamente los requisitos exigidos para su admisión bajo la figura de *amicus curiae*, particularmente, lo relativo a guardar una posición objetiva e imparcial sobre el caso, pues sus planteamientos coinciden sustancialmente con la pretensión de la parte recurrente y se dirigen a cuestionar la validez de la sentencia impugnada. Por ello, sin desconocer el valor e importancia de las reflexiones aportadas, se estima improcedente reconocer al mencionado escrito el carácter formal de amigo del tribunal.

IV. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

- (43) Para estar en aptitud de resolver la presente controversia, es necesario comprender el contexto del que se origina, las obligaciones y perspectiva de análisis al estar involucrados derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como los antecedentes, el desarrollo que la misma ha tenido a lo largo de las instancias previas, la cadena procesal y el marco fáctico de la cadena impugnativa respecto del reclamo de las comunidades indígenas en San Luis Potosí para lograr el cambio de régimen. En ese entendido, los siguientes apartados tienen como objetivo hacer comprensible y explicar el contexto del que surge la decisión de esta Sala Superior, que conlleva tener en consideración elementos mínimos para juzgar con perspectiva intercultural.¹⁴

a) Solicitud inicial y reconocimiento de la posibilidad de cambiar sistema electivo

- (44) La controversia surge del reclamo histórico de autonomía formulado por personas y comunidades indígenas tének y nahua asentadas en los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, en San Luis Potosí. Desde dos mil veinte, dichas comunidades han solicitado ejercer su derecho de libre determinación para dejar de elegir a sus autoridades municipales mediante el sistema de partidos políticos y transitar a un régimen sustentado en sus propios sistemas normativos, costumbres y procedimientos comunitarios. Por tanto, el conflicto, visto desde su contexto inicial, involucra la efectividad de un reclamo colectivo de autogobierno indígena que permanece sin materializarse después de varios años de actuaciones administrativas y jurisdiccionales. En ese sentido, para resolver la controversia es pertinente tener en consideración una cadena de actuaciones administrativas y jurisdiccionales iniciada en dos mil veinte.
- (45) El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, personas pertenecientes a diversas comunidades indígenas solicitaron al CEEPAC que la elección de sus autoridades municipales se realizara conforme a sus normas y

¹⁴ Véase la Jurisprudencia 19/2018, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.”**

procedimientos tradicionales, al estimar que el sistema de partidos políticos no correspondía a su organización cultural y política.

- (46) El quince de enero de dos mil veintiuno, el CEEPAC respondió que no era posible implementar inmediatamente el cambio porque ya había iniciado el proceso electoral 2020-2021. No obstante, se creó una Comisión Temporal de Inclusión para realizar trabajos y estudios relacionados con la eventual transición al sistema normativo indígena.
- (47) El Tribunal local confirmó esa respuesta en el expediente TESLP/JDC/15/2021 y acumulados, pero ordenó al CEEPAC realizar gestiones ante el Congreso del Estado para que, en una consulta indígena posterior, se incluyera el tema relativo al cambio de régimen electoral.
- (48) Al resolver el juicio SM-JDC-89/2021 y acumulados, la Sala Monterrey **reconoció expresamente la posibilidad constitucional de transitar del sistema de partidos a uno regido por normas propias**; aunque condicionó la transición al cumplimiento de diversos requisitos, entre ellos una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada. Asimismo, vinculó al CEEPAC para integrar en la Comisión Temporal de Inclusión a representantes de las comunidades indígenas involucradas.

b) Actuaciones realizadas entre dos mil veintidós y dos mil veintitrés

- (49) El seis de marzo de dos mil veintidós se instaló la Comisión Temporal de Inclusión con representación indígena. Posteriormente, el Congreso local convocó a una consulta relacionada con el cumplimiento de la acción de inconstitucionalidad 164/2020; sin embargo, conforme a lo expuesto por la parte recurrente, no incorporó el tema relativo al cambio de sistema de elección municipal.
- (50) En septiembre de ese año se expidió una nueva Ley Electoral local, sin que se regulara un procedimiento específico para transitar del sistema de partidos a SNI. En diciembre siguiente, el CEEPAC remitió al Congreso local su informe sobre las acciones desarrolladas por la Comisión Temporal de Inclusión.

- (51) En dos mil veintitrés, ante la falta de avances, se promovió un nuevo juicio. Al resolver el expediente TESLP/JDC/11/2023, el Tribunal local determinó que el CEEPAC no había realizado con suficiente oportunidad las acciones necesarias para que se consultara a las comunidades de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás. Por ello, lo vinculó a reanudar los trabajos de la Comisión Temporal de Inclusión y a preparar la petición formal que debía presentarse al Congreso local.
- (52) Esa determinación fue confirmada por la Sala Monterrey en el juicio SM-JDC-99/2023 y acumulados. En tal ocasión sostuvo que, conforme a la Ley de Consulta de San Luis Potosí, correspondía al Congreso local desarrollar la consulta, porque ese órgano debía elaborar el marco normativo aplicable al nuevo régimen electoral. También distinguió el caso de los precedentes en los que los organismos electorales organizaron directamente consultas, al considerar que éstos se referían a entidades sin una regulación local específica.
- (53) Paralelamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 141/2022 y 152/2022, declaró la invalidez de diversas disposiciones electorales de San Luis Potosí por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y personas con discapacidad. Como efecto, vinculó al Congreso local a realizar las consultas correspondientes para emitir legislación una vez concluido el proceso electoral de dos mil veinticuatro.

c) Reforma constitucional y reactivación de los trabajos preparatorios

- (54) El treinta de septiembre de dos mil veinticuatro se reformó integralmente el artículo 2º constitucional. Entre otros aspectos, se reconoció a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público y se incorporó expresamente su derecho a ser consultados antes de adoptar medidas legislativas o administrativas susceptibles de causarles afectaciones o impactos significativos. **Esta reforma constituye el nuevo marco constitucional desde el cual debe examinarse la controversia.**
- (55) En cumplimiento a lo ordenado en el citado expediente TESLP/JDC/11/2023, el CEEPAC reinstaló la Comisión Temporal de

Inclusión con representaciones tének y nahua de los tres municipios. El nueve de diciembre de dos mil veinticuatro remitió al Congreso local la petición formal para incluir el cambio de sistema electivo en la consulta legislativa pendiente, acompañada de un informe técnico y comunitario. El veintitrés de enero de dos mil veinticinco, el Tribunal local tuvo por cumplida la sentencia, al considerar acreditadas las actuaciones preconsultivas realizadas por el CEEPAC.

d) Nueva petición y respuesta del CEEPAC, acto impugnado de origen en esta secuela procesal

- (56) El dieciséis de febrero de dos mil veintiséis, personas indígenas tének y nahua de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio solicitaron nuevamente al CEEPAC que les informara el mecanismo aplicable y que implementara las medidas necesarias para garantizar la consulta sobre el cambio de sistema de elección. La petición destacó que habían transcurrido más de cinco años desde el reclamo inicial y **que la reforma constitucional de dos mil veinticuatro exigía una nueva valoración de sus derechos de autonomía, autogobierno y consulta.**
- (57) El diecisiete de marzo, mediante el acuerdo CG/2026/MAR/12, el CEEPAC respondió que no era competente para organizar la consulta. Señaló que ya había cumplido con las actuaciones que le correspondían al remitir la petición al Congreso local y que el tema debía incorporarse a la consulta legislativa relacionada con el cumplimiento de las acciones de inconstitucionalidad 141/2022 y 152/2022.

e) Resolución del Tribunal local

- (58) Inconforme, la parte actora promovió el juicio TESLP/JDC/06/2026. El cinco de mayo, el Tribunal local confirmó el citado acuerdo del CEEPAC CG/2026/MAR/12, al considerar que éste carecía de competencia para organizar la consulta solicitada. Razonó que la Ley de Consulta Indígena local reconocía como entidades consultantes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, sin incluir al organismo público electoral local.

SUP-REC-247/2026

- (59) Asimismo, sostuvo que la consulta para transitar del sistema de partidos políticos a un SNI corresponde realizarla al Congreso local. Para ello, retomó lo resuelto por la Sala Monterrey en el mencionado expediente SM-JDC-99/2023 y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 141/2022 y 152/2022, en cuanto reconocieron al órgano legislativo como la autoridad encargada de convocar a las consultas vinculadas con medidas legislativas que afecten a los pueblos indígenas.
- (60) El Tribunal local estimó que el cambio de sistema electivo no podía implementarse únicamente mediante una actuación administrativa del CEEPAC, porque requería modificar la Ley Electoral estatal y las normas que regulan la integración y elección de los ayuntamientos. En consecuencia, calificó la consulta como un acto previo a una medida materialmente legislativa, cuyo desarrollo correspondía al Congreso local.
- (61) Finalmente, consideró que la reforma constitucional indígena de dos mil veinticuatro no modificó esa distribución de competencias, pues el derecho de los pueblos y comunidades a elegir autoridades conforme a sus sistemas normativos ya estaba reconocido previamente y, en su criterio, su ejercicio continuaba sujeto a la consulta previa y al desarrollo del marco normativo correspondiente. Por esas razones confirmó la respuesta del CEEPAC y ordenó notificar la determinación al Congreso local.

f) Sentencia impugnada SM-JDC-41/2026

- (62) La Sala Monterrey confirmó la referida sentencia TESLP/JDC/06/2026 y, por tanto, el acuerdo mediante el cual el CEEPAC se declaró incompetente para organizar la consulta solicitada por personas indígenas tének y nahua de Tancanhuitz, San Antonio y Tanlajás, dirigida a determinar el cambio del sistema de partidos políticos a un SNI.
- (63) En primer lugar, sostuvo que el artículo 2º, apartado A, fracción XIII, constitucional comprende en una sola categoría las consultas previas a medidas legislativas o administrativas, sin reconocer una modalidad especial de consulta electoral. A partir de ello, determinó que la transición solicitada exige modificar la Ley Electoral local y las normas que regulan la



elección de los ayuntamientos, por lo que la consulta antecede a una medida legislativa y debe ser organizada por el Congreso estatal.

- (64) En segundo término, consideró que atribuir esa función al Congreso no vulnera el pluralismo jurídico ni la perspectiva intercultural. En su concepto, el reconocimiento constitucional de los sistemas normativos indígenas no autoriza a los tribunales a reasignar competencias previstas legalmente; la controversia sería, en realidad, un problema de diseño institucional que debía resolverse conforme a la Ley de Consulta local, la cual no reconoce al CEEPAC como entidad consultante.
- (65) Asimismo, concluyó que la Ley de Consulta se encuentra sustancialmente armonizada, en el ámbito competencial, con la reforma constitucional de dos mil veinticuatro. Según la Sala Monterrey, dicha reforma no desplazó a los congresos locales como autoridades encargadas de las consultas previas a medidas legislativas ni creó una competencia especial en favor de los organismos electorales. En consecuencia, estimó que el diseño legal local era constitucionalmente válido y que no procedía inaplicarlo o reinterpretarlo para atribuir la consulta al CEEPAC.
- (66) También desestimó que la integración partidista del Congreso comprometiera su imparcialidad. Razonó que aceptar ese planteamiento impediría a cualquier legislatura realizar consultas indígenas previas a medidas legislativas, en contradicción con el artículo 2º, apartado B, fracción XV, constitucional; por tanto, la composición política del órgano legislativo no lo descalificaba para ejercer una atribución reconocida constitucional y legalmente.
- (67) Finalmente, distinguió los precedentes de Cherán, San Luis Acatlán, Ayutla, Oxchuc y Bolaños, así como la tesis XLII/2011, en los que se atribuyó a los institutos electorales la organización de consultas para cambiar de sistema electivo. Consideró que esa línea jurisprudencial opera ante la ausencia de regulación local, mientras que San Luis Potosí cuenta con una Ley de Consulta que identifica expresamente a las autoridades facultadas, entre las que no se encuentra el Instituto local.

g) Síntesis de los agravios

- (68) La parte recurrente, Rafael Reyes Martínez, ostentándose como *Consejero Representante del pueblo Huasteco, región Tének del Sur* ante el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, sostiene, como primer agravio, que la Sala Monterrey interpretó indebidamente el artículo 2º, apartado A, fracciones III y XIII, constitucional, al equiparar la consulta para transitar del sistema de partidos a un sistema normativo interno con una consulta previa a una medida legislativa.
- (69) A su juicio, el cambio de régimen constituye un ejercicio concreto de autonomía y libre determinación, con efectos limitados a las comunidades de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, distinto de una reforma legislativa general con efectos para todos los pueblos indígenas del Estado.
- (70) Afirma que la sentencia subordinó indebidamente un derecho reconocido directamente por la Constitución y los tratados internacionales a la actuación del Congreso local y a la previa modificación de la legislación electoral. En su concepto, la consulta es un instrumento para hacer efectivo el derecho de autodeterminación y no una condición que permita al Poder Legislativo controlar o postergar su ejercicio. Por ello, solicita interpretar conforme al parámetro constitucional y convencional o, en su caso, inaplicar las disposiciones de la Ley de Consulta que impidan garantizar el cambio de sistema electivo.
- (71) También alega que la Ley de Consulta de San Luis Potosí no regula específicamente el procedimiento para cambiar de régimen electoral y todavía no se encuentra integralmente armonizada con la reforma constitucional de dos mil veinticuatro.
- (72) En consecuencia, considera aplicables la tesis XLII/2011 y los precedentes de Cherán, San Luis Acatlán, Ayutla, Oxchuc y Bolaños, conforme a los cuales corresponde al organismo público electoral organizar la consulta cuando no existe un procedimiento legal adecuado.
- (73) La parte recurrente añade que el CEEPAC, por su especialización y autonomía electoral, debe conducir el procedimiento, emitir los lineamientos necesarios y garantizar la participación de las comunidades. Subsidiariamente, en caso de reconocerse competencia al Congreso,

solicita vincular al CEEPAC como autoridad coadyuvante y fijar plazos estrictos, un calendario, mecanismos de difusión, protocolos culturalmente adecuados y reglas para asegurar la representación indígena durante todas las etapas.

- (74) Como segundo agravio, aduce vulneración al principio de certeza jurídica. Señala que la sentencia impugnada se aparta de las determinaciones emitidas previamente en los expedientes SM-JDC-89/2021 y SM-JDC-99/2023, en las que se atribuyeron al CEEPAC obligaciones relacionadas con la preparación y realización de la consulta. Considera contradictorio que anteriormente se vinculara al organismo electoral y ahora se sostenga que la consulta corresponde exclusivamente al Congreso, lo que mantiene a las comunidades sin claridad sobre la autoridad responsable y prolonga un reclamo iniciado desde dos mil veinte.
- (75) En esencia, las pretensiones de la parte recurrente consisten en revocar la sentencia, reconocer la naturaleza electoral y comunitaria de la consulta, determinar la autoridad obligada a realizarla y establecer plazos concretos que permitan materializar el cambio al sistema normativo indígena.

V. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

- (76) En atención a la obligación de esta Sala Superior de suplir la deficiencia de la queja tratándose de personas integrantes de comunidades indígenas, resulta necesario fijar con claridad el alcance del planteamiento formulado por el recurrente y delimitar la controversia constitucional sometida a decisión.
- (77) Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece a las obligaciones garantistas y antiformalistas, tendentes a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales¹⁵; además de que juzgar con perspectiva intercultural impone examinar integralmente la demanda, la cadena procesal y el reclamo sostenido desde dos mil veinte para transitar del

¹⁵ Jurisprudencia 13/2008 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**”.

sistema de partidos políticos a un SNI que permanece sin tener una solución, de manera que la intervención de la autoridad jurisdiccional sea útil para solucionar las demandas relacionadas con los pueblos y comunidades.

- (78) Así, del análisis integral de la demanda, de la secuela procesal y el contexto del conflicto, esta Sala Superior advierte que no existe debate sobre el derecho sustantivo que tienen las comunidades indígenas para que en la elección de sus autoridades municipales puedan mudar del sistema de partidos políticos legislado al SNI, conforme a los principios generales constitucionales y lo establecido en el artículo 2º, apartado A, fracción III.
- (79) La controversia se centra en determinar la competencia para llevar a cabo la consulta que tenga por objeto conocer la voluntad comunitaria respecto de la solicitud del cambio de régimen de elección interna de sus autoridades municipales.
- (80) Así, debe determinarse si la reforma constitucional indígena de dos mil veinticuatro modificó el régimen competencial aplicable a las consultas relacionadas con el ejercicio de la autonomía y el autogobierno indígena, particularmente a partir del reconocimiento de los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, o si, como sostuvo la Sala Monterrey, dicha reforma únicamente consolidó a los congresos locales como autoridades primarias para organizar las consultas previas vinculadas con medidas legislativas en relación con el derecho al cambio de régimen.
- (81) A partir de ello, el planteamiento central que esta Sala Superior debe responder es si la consulta solicitada para transitar del sistema de partidos políticos a un SNI debe calificarse necesariamente como una consulta previa a una medida legislativa a cargo del Congreso local, en términos del artículo 2º, apartado A, fracción XIII, constitucional; o si constituye un mecanismo autónomo, organizado por la autoridad electoral, para conocer con certeza y hacer efectiva la decisión de los pueblos y comunidades indígenas respecto de su forma de organización política y electoral, al amparo de los derechos de autonomía, libre determinación y autogobierno reconocidos en la fracción III del mismo precepto.

- (82) Para resolverlo, deberá definirse si la voluntad comunitaria de cambiar de régimen electoral puede producir efectos jurídicos propios y obligar posteriormente a las autoridades estatales a realizar las adecuaciones necesarias o si su eficacia debe quedar condicionada desde el inicio a una consulta organizada por el Congreso local y al procedimiento previsto en la Ley de Consulta Indígena estatal.
- (83) Asimismo, debe determinarse si el pluralismo jurídico, la perspectiva intercultural y la interpretación conforme permiten reconocer al CEEPAC atribuciones para conducir el procedimiento mediante el cual las comunidades expresen su decisión colectiva o si, por el contrario, la distribución competencial prevista en la legislación local impide a la jurisdicción electoral atribuirle esa función, aun cuando ello resulte necesario para garantizar efectivamente los derechos de autonomía y autogobierno indígena.

VI. ESTUDIO DE FONDO

- (84) Esta Sala Superior considera **fundado** que la controversia debe resolverse a partir de la reforma constitucional de dos mil veinticuatro, que reconoció a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público. Con base en ese nuevo parámetro, sus solicitudes deben entenderse como actos de ejercicio de una capacidad colectiva propia para decidir sobre su organización política, en términos de los principios generales constitucionales, y no únicamente como peticiones para participar frente a decisiones de los poderes estatales.
- (85) De la misma manera, la reforma constitucional introdujo un nuevo parámetro que redefine la posición jurídica de los pueblos y comunidades indígenas frente a las propias entidades federativas. Su reconocimiento directo en la Constitución general como sujetos de derecho público implica que su personalidad, autonomía y esfera de derechos ya no dependan exclusivamente del reconocimiento o de la configuración normativa de cada entidad federativa, sino que constituyen mandatos constitucionales que vinculan directamente a sus legislaturas, gobiernos y demás autoridades. En consecuencia, corresponde a las entidades federativas adecuar su

orden jurídico y el ejercicio de sus competencias en coordinación y colaboración con esa nueva posición constitucional, en concordancia a lo establecido en la Constitución General.

- (86) El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, tiene como efecto habilitar a la comunidad para iniciar el procedimiento y vuelve directamente exigible su derecho a decidir el régimen de elección de sus autoridades municipales, previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción III, constitucional, lo cual exige de los órganos del estado proveer las condiciones para el desarrollo de ese procedimiento con un cauce que permita conocer y verificar la voluntad comunitaria, lo que habilita que sus efectos operen en su momento en los ámbitos administrativos y legislativos.
- (87) Bajo esta concepción es necesario que la definición de competencias de las autoridades que interactúan en este procedimiento atienda a la naturaleza de sus facultades frente a los actos concretos que se están desarrollando, iniciado bajo una perspectiva comunitaria y no estatal, por lo cual, dado que se trata de un mecanismo para modificar la forma en que se eligen las autoridades en las que se expresará la voluntad de las personas que habitan el territorio municipal de que se trate, constituye un acto de naturaleza político-electoral cuya organización corresponde, por materia, a la autoridad administrativa electoral, en lo que respecta a la interacción con las comunidades y personas involucradas como definir el método electivo, el universo de votantes, las delimitaciones geográficas y la realización de la consulta propiamente dicha.
- (88) Este criterio se sustenta en que, al no someter el Estado a la comunidad una medida legislativa o administrativa que incidirá en su esfera de derechos, el derecho a la consulta previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción XIII, constitucional –apartado también incorporado con la reforma de dos mil veinticuatro– debe comprenderse en estricta sintonía con el derecho a decidir el régimen de sus autoridades municipales, en el sentido de que son las comunidades las que activan los mecanismos estatales para que se someta a la voluntad popular el cambio de régimen de elección de autoridades, lo cual no implica separarse de los estándares nacionales e

internacionales que existen al respecto de que la consulta debe ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada, por el contrario, en este entendimiento se debe precisar cuál es la autoridad que, a partir de la naturaleza del procedimiento, es la competente para participar.

- (89) A partir del contenido de esta reforma, esta Sala Superior estima que debe resolverse la controversia e interpretar la solicitud que realizaron en este caso las personas integrantes de las comunidades indígenas en San Luis Potosí.
- (90) Desde esa perspectiva, la petición de las comunidades debió interpretarse en el sentido de ejercer de manera autónoma sus derechos de autonomía, libre determinación y autogobierno para decidir transitar del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena en la elección de sus autoridades municipales, acudiendo para ello a la autoridad electoral local competente. En ese entendimiento, su pretensión no puede ser interpretada como la necesidad de consulta previa a una medida legislativa proyectada por el Congreso local a partir de una iniciativa o la agenda de ese órgano.
- (91) En ese sentido, cobraba aplicación directa la doctrina judicial desarrollada por esta Sala Superior desde el caso Cherán, en el sentido de considerar que se trataba del ejercicio de un derecho sustantivo, consiste en decidir libre y autónomamente el régimen de elección, mientras que la consulta que se solicitaba fuese organizada por la autoridad electoral constituye el mecanismo procesal-electoral para conocer, verificar, dotar de certeza y eficacia jurídica a la voluntad comunitaria. Sólo después de un resultado favorable corresponde entonces a las autoridades estatales adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para instrumentar esa decisión.
- (92) Igualmente, a partir de la interpretación conforme con la nueva reforma constitucional, la existencia de una ley local que regula de manera general las consultas frente a medidas legislativas o administrativas no excluye la aplicación de los precedentes sobre cambio de régimen, pues en San Luis Potosí continúa sin existir un procedimiento específico para ejercer ese derecho. Tampoco impide que el CEEPAC, como autoridad administrativa

especializada en materia electoral, organice el mecanismo consultivo correspondiente, sin perjuicio de las obligaciones que posteriormente puedan corresponder al Congreso respecto de las medidas legislativas concretas que pretenda adoptar. Lo anterior conforme con el desarrollo siguiente.

A. La reforma constitucional de dos mil veinticuatro transformó el parámetro de regularidad y la posición constitucional de los pueblos y comunidades indígenas

- (93) Esta Sala Superior estima fundados los planteamientos que sostienen que la reforma al artículo 2º de la Constitución general de dos mil veinticuatro modificó de manera relevante el régimen jurídico constitucional aplicable a la solicitud de las comunidades indígenas para transitar del sistema de partidos políticos a un sistema normativo propio.
- (94) Esa premisa constitucional es una distinta a la que sostuvo la Sala regional quien analizó la controversia esencialmente bajo el mismo esquema normativo y competencial existente con anterioridad a la reforma, y con ello privilegió la configuración legislativa local y la intervención previa del Congreso del estado en el ejercicio del derecho de autogobierno de las comunidades.
- (95) En efecto, la responsable sostuvo, entre otras consideraciones, que la reforma constitucional “no introdujo un nuevo régimen competencial” en materia de consultas y que, por el contrario, consolidó el modelo conforme al cual los congresos locales continúan siendo los sujetos obligados primarios. Asimismo, al reconstruir la decisión del Tribunal local, asumió que la reforma de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro no había variado el reparto competencial, porque el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir conforme a sus sistemas normativos ya se encontraba reconocido antes de esa modificación constitucional.
- (96) Para esta Sala Superior, la reforma de dos mil veinticuatro no se limitó a reiterar derechos previamente reconocidos ni puede valorarse únicamente a partir de la pregunta de si modificó expresamente una regla legal de competencia. Su efecto jurídico más relevante consiste en haber modificado

el parámetro constitucional de validez y, simultáneamente, la posición jurídica de los pueblos y comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, al reconocerlos directamente como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esa modificación obliga a reinterpretar las normas legales y las competencias estatales desde la nueva condición constitucional del sujeto titular de los derechos de autonomía, libre determinación y autogobierno.

- (97) Para esta Sala Superior esa reforma tiene un alcance transformador sobre la posición y el entendimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas.
- (98) El cambio constitucional opera en dos dimensiones estrechamente relacionadas. Por una parte, introduce un nuevo parámetro de regularidad, porque la validez e interpretación de la legislación local debe examinarse a partir del contenido actualizado del artículo 2º constitucional y no únicamente desde las reglas competenciales previamente establecidas por el legislador estatal. Por otra, produce un cambio de estatus o posición jurídica, porque los pueblos y comunidades dejan de ser concebidos únicamente como colectivos destinatarios de protección o de medidas estatales y son reconocidos constitucionalmente como sujetos públicos dotados de una esfera propia de autonomía, organización, decisión y actuación institucional.
- (99) En efecto, como punto de partida, debe precisarse que la CPEUM no contiene una definición expresa de lo que debe entenderse por sujeto de derecho público, ni establece un catálogo cerrado de los entes que poseen esa cualidad jurídica. Tampoco enlista específicamente los elementos que permiten distinguirlos de otros sujetos de derecho o de las personas morales de derecho privado.
- (100) Para la interpretación de la reforma constitucional debe tomarse en cuenta la obligación prevista en el artículo Octavo transitorio del Decreto de reforma, conforme al cual deben tomarse en cuenta la Constitución, los tratados internacionales y las consideraciones del dictamen, en las que se retoma la exposición de motivos. En esos trabajos legislativos se precisó,

con fundamento en el artículo 2.1 del Convenio 169 de la OIT, que los gobiernos deben desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática dirigida a proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad; asimismo, el texto constitucional impone a las autoridades el deber de cooperar de buena fe con sus instituciones representativas. Por tanto, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público genera para las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, obligaciones positivas de cooperación, coordinación y coadyuvancia para hacer efectivas sus decisiones colectivas.

- (101) A partir de lo anterior, el alcance de esa categoría constitucional no puede obtenerse únicamente de una interpretación literal del artículo 2º, sino que exige acudir a una interpretación sistemática y funcional del propio texto constitucional con el propósito de identificar las consecuencias jurídicas que el poder reformador de la constitución pretendió atribuir al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.
- (102) Lo anterior obedece a que las categorías constitucionales no siempre se encuentran definidas expresamente por el propio texto fundamental. En múltiples ocasiones, la Constitución utiliza conceptos jurídicos de amplio contenido cuya comprensión ha sido desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia a partir de los principios estructurales del orden constitucional. En ese sentido, la interpretación constitucional debe partir de la premisa de que la Constitución utiliza deliberadamente una categoría jurídica con un significado específico.
- (103) Las notas distintivas que caracterizan a los sujetos de derecho público y las consecuencias constitucionales de ese reconocimiento, no se agotan en atribuirle personalidad jurídica o convertirla en un centro específico de imputación normativa de derechos y obligaciones, pues esa cualidad también puede corresponder a personas morales de derecho privado, y a todos aquellos sujetos colectivos a los cuales la Constitución le asigna derechos o deberes.

- (104) Lo que distingue a un sujeto de derecho público es su posición institucional dentro del ordenamiento constitucional. Se trata de una institución cuya existencia, organización y actuación son jurídicamente relevantes para la realización de fines públicos constitucionalmente protegidos, por lo que el orden jurídico le reconoce una esfera propia de autonomía, capacidad de autoorganización, formación de una voluntad institucional y titularidad directa de competencias, facultades y atribuciones cuyo ejercicio debe ser respetado y garantizado por los demás poderes públicos. En esa medida, los sujetos de derecho público se distinguen constitucionalmente por las funciones, intereses y potestades que el propio ordenamiento le atribuye.
- (105) Bajo esa lógica, el elemento definitorio de un sujeto de derecho público radica en su reconocimiento de institucionalidad, y en su capacidad de participar directamente en la conformación del orden jurídico, y por obligaciones positivas de cooperación, coordinación y coadyuvancia que configuran garantías institucionales frente los órganos del estado para lograr la efectividad de sus derechos.
- (106) Ello supone reconocerle a una voluntad colectiva jurídicamente relevante la aptitud para ejercer competencias constitucionalmente asignadas, capacidad para producir decisiones con efectos públicos dentro de su ámbito de atribuciones y una posición institucional que genera deberes correlativos de respeto, coordinación y garantía para todas las autoridades del Estado. Dicho de otra manera, mientras un sujeto de derecho privado actúa primordialmente dentro de relaciones jurídicas de coordinación para la satisfacción de intereses particulares, un sujeto de derecho público se caracteriza porque el orden constitucional le reconoce una esfera propia de actuación pública como parte del mismo Estado, vinculada a la realización de intereses colectivos constitucionalmente protegidos y al ejercicio de potestades normativas, organizativas o institucionales que trascienden el ámbito estrictamente privado.
- (107) Esta nueva posición institucional incorpora, por tanto, la lógica del pluralismo jurídico, porque el orden constitucional ya no se limita a reconocer la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, sino que admite la coexistencia, dentro de un mismo Estado, de

autoridades, instituciones y sistemas normativos de fuente comunitaria con capacidad para producir efectos jurídicos.

- (108) En términos del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen de la Organización de las Naciones Unidas, una de las notas del nuevo constitucionalismo que identifica a las comunidades como sujetos de derecho es la práctica del pluralismo jurídico pues “destaca el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y no sólo como objetos de políticas que dictan otros; un cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural; el derecho individual y colectivo a la propia identidad, y el **reconocimiento del pluralismo jurídico**”.¹⁶
- (109) Con este reconocimiento constitucional, se reconoce una coexistencia del orden estatal con los órdenes normativos indígenas. De este modo, el pluralismo jurídico invita a considerar la actuación jurídica de las comunidades no como una práctica subordinada o supeditada a las entidades federativas, sino como realizadas por un sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. En ese tenor, desde el pluralismo jurídico se corresponde que todas las autoridades reconozcan los efectos públicos de las decisiones comunitarias y establezcan relaciones de respeto, coordinación y garantía con sus autoridades e instituciones, dentro del marco constitucional de protección de los derechos humanos, así como en los precedentes y tesis jurisprudenciales de la materia.
- (110) En específico, esa definición como sujetos de derecho público se advierte de las bases del artículo 2º de la Constitución general dado que se les atribuye **competencias** constitucionalmente relevantes para ejercer su libre determinación, entre las que destacan la **facultad** de aplicar y desarrollar sus **propios sistemas normativos** para **regular y resolver** sus asuntos internos conforme a sus principios, procedimientos y autoridades tradicionales; decidir libremente sus formas internas de organización

¹⁶ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Doc. E/CN.4/2006/78, 16 de febrero de 2006, párr. 9. Consultable en línea <https://docs.un.org/es/E/CN.4/2006/78>.

política, social, económica y cultural, así como determinar las autoridades encargadas de ejercerlas; expresar una voluntad colectiva institucionalmente relevante mediante sus órganos representativos y procedimientos de deliberación comunitaria; ejercer el autogobierno mediante el establecimiento de sus propias instituciones y la elección de sus autoridades conforme a sus sistemas normativos; así como actuar frente al Estado como sujetos constitucionales diferenciados, participar a través de sus instituciones representativas en los procedimientos de consulta y defender directamente sus derechos e intereses colectivos definidos por ellos.

- (111) Este reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades también modifica, por tanto, su relación jurídica con el resto de los sujetos reconocidos en la constitución y del Estado mexicano, tales como la Federación, las entidades federativas, los municipios y los órganos constitucionales del Estado. Lo anterior en virtud de que, al compartir todos ellos una fuente inmediata de reconocimiento en la Constitución general, la relación jurídica entre estos sujetos debe entenderse desde una lógica de coexistencia conforme al cual cada uno ejerce las atribuciones y competencias que directamente le confiere el texto fundamental, atendiendo en todo momento lo establecido por la Constitución General y los precedentes de la materia.
- (112) En ese contexto, la actuación de los poderes públicos frente a los pueblos y comunidades indígenas transita de entenderse como una potestad de reconocimiento o habilitación de su existencia institucional, al ejercicio de competencias constitucionalmente delimitadas frente a otro sujeto igualmente reconocido por la Constitución, cuyas facultades, autonomía y esfera jurídica deben ser respetadas, garantizadas y armonizadas conforme a los principios de cooperación, unidad y pluralismo constitucional.
- (113) En el caso de las entidades federativas, antes de la reforma constitucional de dos mil veinticuatro, podía sostenerse que el reconocimiento de la personalidad pública de las comunidades estaba disponible para las constituciones y leyes de las entidades federativas, de manera que el alcance de sus atribuciones dependía, en buena medida, del margen de

configuración reconocido al legislador local. En cambio, a partir de la incorporación expresa de esa categoría al artículo 2º constitucional, la relación entre las comunidades indígenas y los poderes públicos locales pasa a estructurarse a partir de un plano de coordinación constitucional entre sujetos y ámbitos competenciales diferenciados y garantizados directamente por la norma fundamental.

- (114) Ello implica que los congresos, gobiernos y demás autoridades de las entidades federativas tiene la obligación de respetar, garantizar y hacer efectivas las competencias que el propio texto constitucional les reconoció directamente para dichos sujetos.
- (115) Esta transformación modifica igualmente el parámetro de control constitucional de la actuación de las autoridades estatales. La validez de las decisiones legislativas, administrativas y jurisdiccionales ya no puede examinarse únicamente a partir del ámbito de configuración reconocido a las entidades federativas, sino que debe analizarse considerando que interactúan con un sujeto constitucional dotado de una esfera propia de autonomía, organización y decisión. Por ello, cualquier regulación local deberá interpretarse de manera compatible con la posición constitucional que el artículo 2º reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y no podrá desconocer, restringir o vaciar de contenido las competencias que la propia Constitución les atribuye. En ese sentido, por ejemplo, no se desconoce que el Estado de San Luis Potosí reconoció desde el año dos mil tres,¹⁷ en su Constitución Política, a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.
- (116) Ello obedece a que la fuente inmediata de ese reconocimiento dejó de encontrarse exclusivamente en el orden local para incorporarse

¹⁷ Texto de la Constitución Política de San Luis Potosí previa a la reforma de la CPEUM de 2024: "ARTÍCULO 9o.- El Estado de San Luis Potosí tiene una composición pluriétnica, pluricultural, y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas; Teének o Huastecos; y Xi'iuy; así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes; y la población Afromexicana.

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 11 DE JULIO DE 2003)
Asegurando la unidad de la Nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes: (REFORMADA, P.O. 11 DE JULIO DE 2003)
VI.- El Estado otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios;"

directamente al texto de la Constitución general, lo que se convierte en un mandato vinculante para todos los órdenes de gobierno. En consecuencia, la relación jurídica entre los pueblos y comunidades indígenas y los poderes públicos del Estado de San Luis Potosí, particularmente el Congreso del Estado y el Poder Ejecutivo, dejó de descansar únicamente en el ámbito de configuración reconocido al constituyente y al legislador locales y pasó a estructurarse sobre la base de una relación constitucional y de cooperación directa entre sujetos de derecho público reconocidos por la propia Constitución general.

- (117) Esa modificación implica que las autoridades estatales ya no desempeñan una función únicamente constitutiva respecto de la existencia, personalidad o atribuciones fundamentales de las comunidades indígenas, sino una función de cooperación, garantía, potenciación, desarrollo normativo y efectividad de los derechos, competencias y potestades que el constituyente permanente les reconoció directamente.
- (118) Así, el estudio del presente caso sí implica una nueva interpretación de las competencias de las autoridades locales, así como de los procedimientos destinados a hacer efectivos los derechos de libre determinación y autogobierno, ya que existe un nuevo parámetro de regularidad constitucional previsto en el artículo 2º de la Constitución General y no únicamente desde la perspectiva de la configuración legislativa estatal.
- (119) Por ello, aunque la autonomía y el autogobierno tenían reconocimiento previo, la reforma fortalece su eficacia directa y modifica el parámetro interpretativo aplicable, pues impide tratar a las comunidades únicamente como destinatarias de medidas estatales o como otros colectivos que deben consultárseles en el procedimiento legislativo y exige mayormente reconocerlas, en su justa dimensión, como titulares activos de facultades y competencias políticas, normativas e institucionales propias, derivadas de los derechos previstos en el artículo 2º constitucional.
- (120) En consecuencia, esa definición constitucional, es la premisa fundamental a partir de la cual debe desarrollarse la interpretación constitucional del presente caso, en tanto que debe hacerse realidad el significado de dejar

de considerar a las comunidades indígenas como destinatarios de las decisiones estatal a ser titulares de una capacidad constitucional propia de decisión, organización, normación, gobierno, representación y exigibilidad frente a todos los órdenes de gobierno.

- (121) Al tratarse del ejercicio de una competencia derivada directamente del derecho constitucional de autonomía, libre determinación y autogobierno, corresponde a las autoridades entablar una coordinación para establecer las condiciones institucionales que permitan verificar y hacer efectiva la voluntad de un sujeto constitucional preexistente, sin que la ausencia o insuficiencia del desarrollo legislativo pueda convertirse en un obstáculo para el ejercicio de un derecho cuyo fundamento inmediato se encuentra en la Constitución general.
- (122) Con base en lo anterior, esta Sala Superior reconoce que la conclusión alcanzada por la Sala Regional responde a una determinada comprensión del marco constitucional aplicable, conforme a la cual la reforma al artículo 2º de la Constitución general no modificó sustancialmente el régimen jurídico relevante para resolver la controversia. Sin embargo, a partir de las consideraciones desarrolladas, este órgano jurisdiccional estima que dicha reforma debe ser entendida desde una premisa constitucional distinta. Esta diferencia en el punto de partida resulta relevante, pues incide necesariamente en la manera de comprender tanto el alcance de esos derechos como las obligaciones y competencias que corresponden a las autoridades estatales para hacerlos efectivos.
- (123) Por ello, sin desconocer las razones que sustentaron la interpretación de la Sala regional, esta Sala Superior considera que la sentencia impugnada debe **revocarse** para que la controversia sea resuelta conforme con el parámetro constitucional derivado de la reforma de dos mil veinticuatro. En ese sentido, la solución al caso concreto no radica únicamente en la determinación de qué autoridad debe intervenir en el procedimiento de consulta, sino, previamente, en la posición constitucional desde la cual debe examinarse esa cuestión competencial.

- (124) Esto es, el análisis del caso debe partir de que la solicitud proviene de comunidades indígenas reconocidas directamente por la Constitución general como sujetos de derecho público que pretenden ejercer una facultad vinculada con su autonomía, libre determinación y autogobierno.¹⁸ Desde esta perspectiva, las competencias de las autoridades estatales deben interpretarse y articularse de manera que permitan garantizar, y no condicionar indebidamente, el ejercicio efectivo de esa competencia constitucional.

B. La consulta como mecanismo para instrumentar el derecho de las comunidades a decidir su régimen de elección municipal

- (125) A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera **fundado** el agravio hecho valer por la parte recurrente, pues el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público incorporado al artículo 2º constitucional exigía analizar la petición desde la naturaleza y finalidad del derecho que las propias comunidades pretendían ejercer. En particular, resultaba necesario distinguir entre el derecho a la consulta previa frente a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, previsto en la fracción XIII del apartado A, del citado artículo, y el derecho de libre determinación y autogobierno para elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos, reconocido de manera específica en la fracción III del mismo apartado y cómo la consulta en materia electoral es uno de los

¹⁸ Esta Sala Superior ya ha tenido la oportunidad de definir el derecho de autogobierno e Jurisprudencia 19/2014, de rubro y texto: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

mecanismos previstos para ese efecto . Esto es el caso exigía examinar la petición atendiendo tanto al derecho sustantivo que pretendían ejercerse como al mecanismo necesario para garantizarlo.

- (126) La Sala Monterrey examinó la solicitud principalmente desde la primera de esas dimensiones, al considerar que el tránsito del sistema de partidos a un sistema normativo indígena podría requerir modificaciones a la legislación electoral local y que, por esa razón, la consulta debía entenderse vinculada con el ejercicio de las atribuciones legislativas del Congreso del Estado. Conforme a esa lectura, estimó aplicable el régimen de consulta previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción XIII, constitucional y, consecuentemente, que correspondía al Congreso local, y no al CEEPAC, desarrollar el procedimiento respectivo conforme a la Ley de Consulta Indígena de San Luis Potosí.
- (127) Sin embargo, a partir del parámetro constitucional resultante de la reforma de dos mil veinticuatro, a juicio de esta Sala Superior la petición debía analizarse atendiendo, primordialmente, a la posición constitucional de las comunidades como sujetos de derecho público y al derecho sustantivo que pretendían ejercer, así como los mecanismos procesales para lograr la satisfacción de ese derecho.
- (128) Desde esa perspectiva, esta Sala Superior estima que su solicitud no tenía como finalidad participar en la formación de una medida estatal susceptible de afectarles, sino expresar y hacer efectiva una decisión propia respecto de la forma en que desean ejercer su autogobierno, específicamente, determinar si sus autoridades municipales deben continuar eligiéndose mediante el sistema de partidos políticos o hacerlo conforme a su sistema normativo indígena. Se trata, por tanto, del ejercicio de la libre determinación reconocido específicamente por el artículo 2º, apartado A, fracción III, constitucional, cuya efectividad requiere conocer de manera auténtica la voluntad de las propias comunidades.
- (129) Esta distinción resulta relevante porque ambos derechos responden a lógicas constitucionales diferentes. La consulta prevista en la fracción XIII opera, esencialmente, frente a una medida estatal susceptible de afectar

significativamente a los pueblos y comunidades indígenas y tiene por finalidad garantizar su participación en la decisión pública correspondiente. En cambio, en el supuesto que aquí se analiza, la iniciativa parte de las propias comunidades y tiene por objeto definir una cuestión perteneciente a su esfera de autonomía, libre determinación y autogobierno, en específico, el sistema conforme al cual desean elegir a sus autoridades municipales.

- (130) A partir de este encuadre constitucional, la petición que resolvió el Instituto local tenía una finalidad concreta y distinta que era conocer y hacer jurídicamente verificable la voluntad colectiva de las comunidades solicitantes, respecto del sistema mediante el cual desean elegir a sus autoridades municipales, como un ejercicio de los derechos sustantivos de autonomía, libre determinación y autogobierno reconocidos en la Constitución, y como un procedimiento para hacer efectivos esos derechos.
- (131) Desde la solicitud inicial de veintiocho de diciembre de dos mil veinte, las personas promoventes expresaron que pretendían elegir a sus propias autoridades municipales conforme a sus normas y procedimientos tradicionales porque el sistema político ordinario no correspondía con su cultura y ya no deseaban continuar participando bajo el sistema de partidos políticos. De esa manera, puede señalarse que no fue una iniciativa del congreso local o una medida legislativa iniciada en el núcleo del Congreso, sino que siempre tuvo origen en la solicitud de las comunidades y sus representantes de ejercer un derecho acerca de su propia organización política-electoral.
- (132) Esa finalidad fue reiterada en la petición de dieciséis de febrero de dos mil veintiséis que dio origen a la presente secuela procesal. En ella, las personas indígenas tének y nahua solicitaron al CEEPAC que les informara cuál era el mecanismo mediante el cual podían ejercer el derecho a cambiar el sistema de elección de sus autoridades municipales y que, ante el transcurso de más de seis años y la reforma constitucional indígena, se implementaran las medidas necesarias para garantizar ese ejercicio en Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio.

- (133) Así, las comunidades no sometieron a consideración del CEEPAC una reforma legal, una iniciativa del Congreso o una medida legislativa susceptible de afectarles. Tampoco solicitaron ser consultadas respecto del contenido de una norma que el Congreso local pretendiera emitir o la reglamentación adecuada respecto de un tema que les afecte o impacte. Lo que pidieron fue la instrumentación de un mecanismo de consulta pero que les permitiera determinar si la población indígena asentada en los municipios involucrados consentía abandonar el sistema de partidos y adoptar un sistema normativo propio.
- (134) Para la Sala Superior, esta diferencia modifica sustancialmente la calificación jurídica de la petición de las comunidades indígenas en San Luis Potosí, involucradas.
- (135) La consulta previa prevista en la fracción XIII se activa ante una medida legislativa o administrativa **impulsada** por el Estado y tiene una función procedimental y protectora frente a sus posibles afectaciones o impactos. En cambio, el procedimiento solicitado por las comunidades parte de una iniciativa comunitaria y cumple una función decisoria o de certeza sobre la voluntad jurídica de la comunidad indígena, esto es un mecanismo diverso de consulta que permite expresar, documentar y dotar de certeza a la voluntad colectiva respecto a un derecho sustantivo que es la forma de elección de las autoridades municipales en los territorios donde habitan las comunidades.
- (136) A partir de esa calificación jurídica de la petición, esta Sala Superior estima que la controversia no involucra ni debe resolverse a partir de valorar exclusivamente el derecho a la consulta previa frente a medidas legislativas sino que debe resolverse a partir de reconocer el ejercicio de un derecho distinto; a saber, sobre sus derechos autonomía, a la libre determinación y autogobierno para decidir el sistema conforme al cual desean elegir a sus autoridades y representantes en el municipio y del procedimiento en materia electoral para llevarlo a cabo.

- (137) De esa manera, el estudio normativo para resolver la cuestión planteada debe atender las normas constitucionales específicamente aplicables al caso y a su significado derivado de la citada reforma constitucional.
- (138) El análisis literal, sistemático y funcional del artículo 2º constitucional demuestra que el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos previsto en su apartado A, fracción III, y el derecho a ser consultados frente a medidas estatales, establecido en su mismo apartado A, fracción XIII, son derechos distintos, autónomos y dotados de objetos, presupuestos de aplicación, sujetos obligados y efectos jurídicos diferenciados. La circunstancia de que ambos se encuentren vinculados con un derecho más amplio que es la libre determinación, no autoriza a subsumir el primero en el segundo ni a considerar que toda decisión comunitaria debe tramitarse como una consulta previa a una medida legislativa.
- (139) De este modo, las fracciones III y XIII del apartado A del artículo 2º constitucional no deben entenderse tampoco como disposiciones que establecen dos procedimientos participativos independientes o excluyentes. La primera reconoce el derecho sustantivo de las comunidades a decidir sobre sus formas de gobierno y elección de autoridades, mientras que la segunda proporciona las bases constitucionales para instrumentar la consulta mediante la cual puede conocerse y hacerse jurídicamente eficaz esa decisión colectiva.
- (140) El artículo 2º parte de reconocer que los pueblos indígenas conservan y desarrollan sus instituciones sociales, normativas y políticas; que las comunidades se encuentran asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias conforme a sus sistemas normativos; y que la libre determinación se ejerce en un marco constitucional de autonomía. A ello se añade, a partir de la reforma de dos mil veinticuatro, su reconocimiento como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- (141) Este encuadre normativo actual es relevante y fundamental para entender los derechos involucrados en este caso porque define a los pueblos y

comunidades como centros autónomos de imputación jurídica, capaces de ejercer derechos, adoptar decisiones colectivas y exigir su cumplimiento; dejando atrás concepciones que los reducían únicamente a grupos destinatarios de medidas estatales o sujetos pasivos que debían esperar a ser consultados por alguna autoridad. La reforma constitucional reciente ubica a los pueblos y comunidades como sujetos públicos con capacidad constitucional para decidir sobre su propia organización política, lo que obliga a distinguir por tanto cada derecho en específico con el que cuentan las comunidades.

- (142) Es cierto que el encabezado del apartado A, del artículo 2º mencionado, dispone que la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y, como consecuencia inmediata, la autonomía para ejercer cada una de las facultades enumeradas en sus distintas fracciones. Sin embargo, la estructura normativa muestra que cada fracción contiene una manifestación específica y autónoma de la libre determinación, sin que alguna de ellas opere necesariamente como condición de validez de las demás, ni que se subsuma en otras.
- (143) Esta es la forma sistemática de interpretación, que despeja posibles inconsistencias o redundancias y que da vigencia a todas las fracciones de ese apartado A, del artículo 2º; es decir, una interpretación que considera un derecho autónomo o específico en cada una de las disposiciones contenidas en las fracciones, aunque todas estén interrelacionadas y formen parte un derecho más amplio de autonomía y autodeterminación; además del principio de interdependencia que enmarca a todos los derechos humanos.
- (144) La fracción I, de la disposición constitucional mencionada, reconoce la autonomía para decidir, conforme a los sistemas normativos propios, las **formas internas de gobierno**, convivencia y organización social, económica, **política** y cultural.
- (145) Por su parte, la fracción III reconoce diversos derechos político-electorales de los pueblos y comunidades, entre otros el derecho a “elegir”, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes

encargados de ejercer sus formas propias de **gobierno interno**. La norma regula expresamente una decisión político-electoral de la comunidad consistente en la determinación de quiénes serán sus autoridades y bajo qué sistema serán seleccionadas.

- (146) Por su parte, la fracción X del apartado A del artículo 2º constitucional reconoce un derecho político-electoral específico de los pueblos y comunidades indígenas **en el ámbito municipal**. Esa fracción otorga el derecho a las comunidades de elegir representantes en los ayuntamientos conforme a los principios de paridad de género y pluriculturalidad.
- (147) Se trata de un derecho con garantías especiales cuyo titular es un sujeto de derecho público, destinadas a asegurar que las comunidades indígenas intervengan en la integración y funcionamiento del gobierno municipal desde su identidad colectiva y mediante formas propias de representación compatibles con su organización comunitaria. Asimismo, constituye una modalidad específica de participación política que reconoce y protege la dimensión colectiva de sus derechos en el ámbito municipal. La disposición, además, impone a las entidades federativas un deber expreso de reconocimiento y regulación, con la finalidad constitucional de fortalecer su participación y representación política.
- (148) Este derecho debe interpretarse sistemáticamente con las fracciones I y III del mismo apartado, en el entendido de que se reconoce la autonomía para decidir las formas internas de gobierno y elegir autoridades conforme a los sistemas normativos propios, mientras que la fracción X proyecta esa autonomía hacia el municipio y garantiza una dimensión específica de participación indígena en los ayuntamientos. Por ello, la Constitución no reduce los derechos político-electorales indígenas al ámbito estrictamente comunitario, sino que reconoce que también deben tener eficacia en la organización municipal, especialmente cuando la población indígena constituye una parte relevante o mayoritaria del territorio.
- (149) Si bien la fracción X se refiere literalmente a la elección de representantes indígenas en los ayuntamientos y no, por sí sola, a la sustitución integral del sistema de elección municipal, su contenido confirma que existe un derecho

constitucional especial a configurar la representación política municipal desde la interculturalidad. Leída juntamente con el derecho de autogobierno, impide sostener que el sistema de partidos sea la única forma constitucionalmente admisible para integrar las autoridades municipales y refuerza la obligación estatal de establecer mecanismos que permitan a las comunidades decidir, conforme a sus sistemas normativos, la forma en que desean participar y ejercer el gobierno en los municipios que habitan.

- (150) Según se aprecia, conforme a las bases fundamentales y reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades se encuentran en aptitud de autodeterminarse en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente al seno de la colectividad, o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución general, como es el municipio.
- (151) **Este derecho de autodeterminación en el ámbito municipal ha implicado el reconocimiento del derecho de transitar del sistema de partidos políticos, a un sistema de elección y SNI. Esta Sala Superior ha reconocido desde dos mil once el derecho de las comunidades indígenas “a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos”.**
- (152) Desde el precedente de la comunidad indígena en Cherán Michoacán, SUP-JDC-9167/2011, esta Sala Superior estableció que a partir de las normas fundamentales de México “[...] es necesario reconocer que los promoventes tienen derecho a solicitar que se reconozca la posibilidad de autodeterminarse y, en consecuencia, a establecer en cualquier momento la forma de organización que más se acomode a sus necesidades y prioridades, pues ello constituye la base esencial del derecho a la libre determinación.”
- (153) Ese reconocimiento de derechos al cambio de régimen ha sido reiterado en otros asuntos de la jurisdicción electoral como los casos de San Luis

Acatlán, Guerrero;¹⁹ Ayutla de los Libres, Guerrero;²⁰ Oxchuc, Chiapas;²¹ y Bolaños, Jalisco.²² A partir de esos pronunciamientos se ha confirmado el derecho político-electoral colectivo de los pueblos y comunidades indígenas consistente en **solicitar y obtener** la transición del sistema de partidos políticos a un régimen de elección regido por sus propias normas, costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales en los municipios donde se encuentran asentados.

- (154) El titular activo de este derecho es la propia comunidad o pueblo indígena. A partir de la nueva reforma constitucional, ese titular es un sujeto de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objeto es la organización política interna y la elección de sus autoridades. Su ejercicio está previsto para que surja a través de una iniciativa comunitaria y produce una decisión colectiva sobre el régimen que habrá de regirla. Las autoridades estatales no sustituyen esa voluntad, sino que tienen el deber de respetarla, facilitar su expresión y adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Por ello, la elección por SNI, a partir de la reforma, no es una concesión o un derecho otorgado por una medida legislativa, sino una manifestación protegida expresa y directamente de la autonomía constitucional.
- (155) **Así, ese derecho de autodeterminación frente a las autoridades municipales que implica el derecho de solicitar el cambio de régimen de elección del sistema de partidos políticos y que para el ejercicio de ese derecho puede solicitarse una consulta, lo que puede diferenciarse de otro derecho contenido en la fracción XIII, del mismo apartado A, y otros instrumentos internacionales, a saber, derecho a la consulta previa sobre medidas legislativas.**
- (156) Este derecho a la consulta previa ya ha sido de explorado derecho y reconocido en diversos ordenamientos de fuente nacional e internacional,

¹⁹ SUP-JDC-1740/2012.

²⁰ SDF-JDC-545/2015.

²¹ TEECH/JDC/019/2017 y acumulados.

²² SG-JDC-600/2025.

así como materia de amplios pronunciamientos jurisdiccionales.²³ Ese derecho garantiza e implica que los pueblos y comunidades indígenas sean consultados respecto de todo tipo de medidas legislativas o administrativas que “se pretendan adoptar”, cuando puedan causar afectaciones o impactos significativos y diferenciados en su vida o entorno. Su finalidad expresa es obtener el consentimiento o, en su caso, alcanzar un acuerdo sobre esas medidas.

- (157) Usualmente, el derecho a la consulta tiene presupuestos y características específicas. A saber, el derecho a la consulta presupone el proyecto o la existencia una medida estatal identificable; esa medida debe ser legislativa o administrativa; debe encontrarse en etapa de preparación, pues todavía se pretende adoptar; debe ser susceptible de generar una afectación significativa; al ser previa, la consulta debe realizarse antes de adoptar la medida estatal, con la finalidad de obtener el consentimiento previo o alcanzar un acuerdo y mediante garantías que permitan recopilar la auténtica y libre voluntad de la comunidad o pueblo indígena.
- (158) En el supuesto del derecho a la consulta previa, generalmente, la iniciativa no proviene de la comunidad, sino que deriva de una autoridad estatal cuando pretende tomar una medida o una decisión susceptible de afectar los derechos de las comunidades. El objeto de la consulta no

²³ El contenido y los elementos del derecho a la consulta previa han sido desarrollados en la tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de rubro: “COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”; la tesis aislada XXVII.3o.20 CS (10a.), de rubro: “DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA”; la tesis aislada 2a. XXIX/2016 (10a.), de rubro: “PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO”; la jurisprudencia 2a./J. 11/2023 (11a.), de rubro: “DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO”; y, en materia electoral, la jurisprudencia 37/2015 de esta Sala Superior, de rubro: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”. En su conjunto, estos criterios identifican la consulta previa como una garantía procedimental frente a acciones o decisiones estatales susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y establecen que debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

necesariamente consiste en definir libremente la organización interna de la comunidad, sino abrir un proceso de diálogo respecto de una medida externa identificada, ya sea legislativa o administrativa.

- (159) El reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público permite apreciar con mayor claridad la diferencia entre el derecho a la consulta previa y el ejercicio de la libre determinación en su dimensión de autogobierno.
- (160) La reforma de dos mil veinticuatro no sólo reforzó la titularidad colectiva de sus derechos, sino que reconoció constitucionalmente a las comunidades una posición institucional propia, caracterizada por su capacidad para organizarse, formar y expresar una voluntad colectiva y adoptar decisiones dentro de los ámbitos que la propia Constitución reserva a su autonomía. Por ello, cuando una comunidad pretende definir el sistema conforme al cual habrán de elegirse sus autoridades, no actúa primordialmente como destinataria de una medida estatal o legislativa respecto de la cual deba ser consultada, sino como sujeto constitucional que ejerce una facultad decisoria propia vinculada con su autogobierno.
- (161) A partir de esa premisa, para resolver la controversia resulta necesario distinguir entre esos dos derechos que, aunque encuentran fundamento en el artículo 2º constitucional y pueden requerir mecanismos de deliberación y participación comunitaria, responden a lógicas constitucionales distintas.
- (162) Conforme con esa distinción, la solicitud materia de la controversia debe identificarse primordialmente como un supuesto de ejercicio de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, y del mecanismo procesal-electoral para hacerlo efectivo y no como la activación del derecho a la consulta previa frente a una medida estatal.
- (163) Las comunidades no acudieron ante las autoridades para conocer, aceptar o participar en la elaboración de una reforma legislativa previamente proyectada, sino para solicitar que se establecieran las condiciones necesarias para decidir si desean transitar del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena en la elección de sus autoridades municipales. El objeto inmediato de la petición es, por tanto, hacer posible

una decisión de las propias comunidades respecto de su régimen de gobierno, reconocida por el artículo 2º, apartado A, particularmente en sus fracciones I y III.

- (164) En consecuencia, el caso debe resolverse partiendo del parámetro normativo que una decisión de autogobierno de las propias comunidades que requiere un procedimiento de consulta electoral para ser expresada y dotada de certeza jurídica.
- (165) En suma, el derecho de autogobierno y el derecho a la consulta cumplen funciones constitucionales diferenciadas pero complementarias. El primero, reconocido principalmente en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución general, constituye el derecho sustantivo de los pueblos y comunidades indígenas a decidir, conforme a sus sistemas normativos, la forma de elegir a sus autoridades y ejercer sus propias formas de gobierno. Por su parte, la consulta prevista en la fracción XIII del mismo precepto proporciona el mecanismo institucional para conocer, mediante un proceso libre, previo, informado, de buena fe y culturalmente adecuado, la voluntad colectiva de las comunidades y dotarla de certeza y eficacia jurídica. Por tanto, la consulta no sustituye ni constituye el derecho de autogobierno, sino que permite instrumentar su ejercicio cuando resulta necesario verificar la voluntad comunitaria respecto del régimen mediante el cual habrán de elegirse sus autoridades.
- (166) A su vez, la consulta puede adquirir características particulares según la materia y finalidad que la originen. Cuando se relaciona con una medida legislativa o administrativa proyectada por el Estado, tiene por objeto garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas antes de que se adopte una decisión susceptible de afectar significativamente sus derechos. En cambio, cuando se utiliza como mecanismo electoral para determinar el posible cambio del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena, su finalidad consiste en conocer y hacer jurídicamente verificable la voluntad comunitaria respecto del ejercicio de su autogobierno. Esta última modalidad conserva los estándares constitucionales y convencionales propios de toda consulta indígena, pero presenta particularidades político-electorales en cuanto a su objeto, autoridad

organizadora, sujetos participantes, ámbito territorial y metodología, aspectos que deben definirse en conjunto con las comunidades conforme a sus sistemas normativos y a las pautas desarrolladas por esta Sala Superior.

C. La orden de realizar una consulta como mecanismo procesal especializado que garantiza el derecho al autogobierno

- (167) Aunque como ya se precisó el derecho de autogobierno y el derecho a la consulta previa tienen contenidos y presupuestos diferenciados, ello no significa que carezcan de puntos de conexión y que esta Sala Superior haya ordenado consultas en los diversos precedentes a partir de reconocer el derecho de las comunidades indígenas para transitar a un sistema de elecciones municipales basado en su SNI.
- (168) En los precedentes de esta Sala Superior sobre el ejercicio de transición del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena, la consulta ha adquirido especial relevancia como efecto de las sentencias; sin embargo, sí se ha precisado que el derecho sustantivo ejercido por las comunidades es el de decidir sus propias formas de elección municipal y que ante la ausencia de procedimientos que permitan ese cambio, la realización de consultas es un mecanismo procedimental adecuado para lograrlo; pero no como una condición para su existencia o eficacia, sino como el mecanismo procedimental electoral que permite conocer, verificar y dotar de eficacia jurídica a la voluntad colectiva.
- (169) Así se perfiló el criterio de esta Sala Superior en el SUP-JDC-9167/2011, el caso Cherán. Ese precedente comenzó por reconocer que el autogobierno comprende el derecho de las comunidades a determinar, en cualquier momento, si la elección de sus autoridades debe realizarse mediante el sistema legal ordinario o conforme a sus usos y costumbres, porque la facultad de definir su forma de organización constituye una manifestación esencial de la libre determinación. Por tanto, el derecho sustantivo reconocido fue el de decidir el régimen de elección de las autoridades municipales.

- (170) Posteriormente, esta Sala Superior advirtió que la legislación de Michoacán no establecía un procedimiento para ejercer ese derecho. Frente a esa omisión, sostuvo que la inexistencia de regulación secundaria no podía impedir su ejercicio y que, cuando la Constitución reconoce un derecho sin prever el proceso para protegerlo, debe instaurarse un procedimiento adecuado para hacerlo efectivo. De esta manera, la consulta surgió como respuesta procesal a una laguna legislativa, no como presupuesto constitutivo del derecho al autogobierno y cambio de régimen.
- (171) Precisamente fue en los efectos de la sentencia, en los que la Sala Superior ordenó al Instituto Electoral de Michoacán realizar consultas directas a los integrantes de la comunidad para determinar “si la mayoría [...] está de acuerdo” en celebrar elecciones por usos y costumbres y verificar si existían condiciones para organizar esos comicios. Con ello, la consulta cumplió una función de certeza y legitimación democrática de la voluntad de la comunidad y permitió establecer si la petición de cambio de régimen correspondía efectivamente a la voluntad mayoritaria de la comunidad y convertir esa decisión en un resultado institucional y jurídicamente verificable.
- (172) En efecto, la sentencia permite apreciar esa relación instrumental de la consulta ordenada con el derecho de autogobierno. Sólo después de obtener un resultado favorable, el Instituto debía someterlo al Congreso para la emisión del decreto correspondiente y, posteriormente, adoptar las medidas necesarias para organizar la elección. **Es decir, primero debía conocerse la decisión comunitaria mediante un procedimiento conducido por la autoridad electoral y después correspondía a las autoridades estatales instrumentar jurídicamente sus consecuencias.**
- (173) Esta misma relación fue reiterada por esta Sala Superior en el SUP-JDC-1740/2012, caso San Luis Acatlán. En ese precedente se reconoció que la comunidad tenía derecho a que se realizaran consultas para determinar si deseaba elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Así, el derecho sustantivo protegido fue el de autogobierno y elección conforme al sistema normativo propio, mientras que la consulta constituyó el procedimiento mediante el cual la autoridad

electoral debía comprobar si la decisión contaba con el respaldo mayoritario de la comunidad.

- (174) En sus efectos, la Sala Superior ordenó al instituto electoral realizar las medidas preparatorias necesarias y, posteriormente, consultar directamente a la comunidad para determinar “si la mayoría [...] está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres”. Sólo ante un resultado favorable debía remitirlo al Congreso y adoptar, después de la actuación legislativa, las medidas y consultas necesarias para organizar la elección. La sentencia explicó que esas actuaciones tenían como finalidad permitir que “los deseos y creencias de una comunidad indígena puedan exteriorizarse”. Por tanto, también en San Luis Acatlán la consulta fue concebida como un mecanismo electoral para expresar, verificar y dotar de eficacia jurídica a una decisión comunitaria de autogobierno, y no como una consulta legislativa previa que condicionara la existencia del derecho.
- (175) Los precedentes de esta Sala Superior reconocen como derecho político-electoral colectivo la posibilidad de transitar del sistema de partidos políticos a un régimen de elección conforme a los SNI. La consulta es relevante en esos casos porque constituye el instrumento o cauce procesal electoral idóneo para expresar, documentar y verificar esa decisión en condiciones de libertad, información, inclusión y adecuación cultural; pero no subordina ni sustituye el derecho de autogobierno.
- (176) **En ese sentido, también es preciso destacar que las consultas relacionadas con un cambio de régimen electoral son distintas a las consultas previas de medidas legislativas y tienen características propias que justifican –desde una perspectiva funcional y operativa– que sean las autoridades electorales las que las desarrollen.**
- (177) La principal característica consiste en que se trata de modificar un régimen que implica el ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votado de un sector relevante de la población en un ámbito territorial como es el municipal.

- (178) Asimismo, a diferencia de las consultas en materia indígena respecto de medidas estatales, las cuales se deben realizar a través de sus autoridades representativas, o mecanismos de toma de decisiones comunitarias y no a toda o la mayoría de la población, las consultas electorales de cambio de régimen admiten una modalidad de consulta diferenciada en función de la población, pudiendo ser una consulta de carácter universal, mediante asambleas o mediante otros sistemas que resulten idóneos. Tales particularidades difícilmente pueden desarrollarse por un órgano distinto a la autoridad electoral, en la medida de que el diseño de cada consulta debe adecuarse a la situación particular de cada ámbito municipal, y realizarse garantizando todos los derechos político-electorales implicados.
- (179) Esto es así, porque una consulta para determinar la procedencia de un cambio del régimen de elección municipal de partidos políticos a un régimen autonómico, no se justifica únicamente por constituir una manifestación de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. También responde a la necesidad de conocer la posición de la totalidad de la comunidad política municipal, pues la decisión incide directamente en las reglas de integración de los órganos de gobierno local y en las formas de ejercicio de los derechos político-electorales de todos sus integrantes.
- (180) Dado que el cambio de régimen puede afectar por igual a comunidades indígenas y no indígenas, así como a localidades y grupos que pueden mantener posiciones divergentes respecto de la propuesta, la consulta constituye un mecanismo idóneo orientado a verificar la existencia de un respaldo social suficientemente amplio y a garantizar que la transformación institucional refleje en la mayor medida una voluntad genuinamente municipal y no solamente la manifestación comunitaria de una o varias localidades no mayoritarias.
- (181) De esta manera, la consulta opera simultáneamente como garantía de la libre determinación colectiva y como instrumento de legitimación democrática de una decisión que redefine las bases de representación política de todo el municipio.

- (182) De ahí que, en este tipo de consultas que se refieren al cambio de sistema de elección –si están implicadas diversas comunidades indígenas, así como población no indígena–, lo conducente es realizar una consulta especializada en la materia electoral que atienda las características de cada caso y garantice los derechos de quienes se ven afectados por la medida.
- (183) Ahora bien, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, así como el reconocimiento de su autogobierno y autonomía, implican necesariamente reconocer el derecho a plantear o proponer, en el marco del Estado mexicano, un cambio de régimen de elección de las autoridades municipales, por ser en ese ámbito donde muchos pueblos indígenas ejercen su autonomía de manera efectiva.
- (184) Este tipo de consultas constituyen medidas para garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas a partir de sus propias determinaciones, como manifestación de dicho derecho y del reconocimiento de su personalidad como sujetos de derecho público.
- (185) Como lo ha destacado el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, la libre determinación “es un proceso continuo en el que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas de tal modo que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos de decisión externos”, siendo el orden municipal uno de esos ámbitos donde los pueblos indígenas ejercen la autonomía.
- (186) De esta forma, la consulta de cambio de régimen es consecuencia del ejercicio a la libre determinación de los pueblos y es una forma también de participación y cooperación –no de subordinación– entre los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derecho público y las entidades estatales. Así, el consentimiento libre, previo e informado, como parte de dicho derecho a la determinación, está presente de forma distinta y diferenciada en cada mecanismo de consulta.
- (187) Incluso se reconoce que “el consentimiento libre, previo e informado es una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos sus prioridades culturales, sociales, económicas y culturales. Se

trata de tres derechos relacionados entre sí y acumulativos: el derecho a ser consultados, el derecho a participar y el derecho a sus tierras, territorios y recursos”.

- (188) En el caso, la consulta de cambio de régimen forma parte del derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas, y es una forma de cooperación respecto de la definición de modalidades o formas de gobierno alternativas a las previstas en la normativa estatal. En este sentido, se trata de mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas determinen sus propias prioridades dentro del marco de reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos.
- (189) En este sentido, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no se agota en la facultad de ser consultados respecto de decisiones promovidas por el Estado. Comprende también la posibilidad de impulsar iniciativas tendentes a adecuar el orden jurídico a sus formas de organización política, instituciones de gobierno y mecanismos de participación. Los artículos 3, 4, 5, 18 y 20.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a definir sus prioridades políticas, fortalecer sus instituciones propias y participar en la adopción de decisiones que afectan sus derechos, lo que incluye la facultad de promover modificaciones normativas orientadas a hacer efectivo su autogobierno y libre determinación.
- (190) Así, lo ha reconocido también la jurisprudencia 19/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, cuando señala que: “De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de

acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral”.

- (191) De esta forma, si bien la consulta suele concebirse como una garantía frente a iniciativas estatales, ello no significa que los pueblos indígenas carezcan de capacidad de iniciativa. Por el contrario, los derechos a la libre determinación, autonomía y participación permiten sostener que los pueblos indígenas son sujetos activos de producción institucional, capaces de formular propuestas orientadas a modificar las reglas estatales cuando consideren que éstas no reflejan adecuadamente su identidad política, sus formas de gobierno o sus mecanismos de participación.
- (192) El derecho a determinar libremente su condición política no puede limitarse a reaccionar frente a iniciativas estatales ya formuladas, en tanto que la libre determinación presupone la posibilidad de formular iniciativas propias orientadas a adecuar las instituciones estatales a sus formas de organización política, particularmente, cuando el marco normativo estatal impide o dificulta el ejercicio efectivo de esa autonomía, el derecho al autogobierno comprende la facultad de promover reformas institucionales que permitan su realización.

- (193) De otro modo, la autonomía quedaría reducida a una mera declaración programática dependiente exclusivamente de la voluntad estatal, legislativa o administrativa.
- (194) La expresión de desarrollar sus propias instituciones, prevista en diferentes instrumentos internacionales, resulta particularmente relevante en la medida en que no se limita a preservar instituciones preexistentes, sino que permite impulsar transformaciones normativas necesarias para que esas instituciones puedan operar dentro del orden jurídico estatal. **De ahí que, si existe un derecho a desarrollar instituciones de decisión propias, es válido concluir que también existe el derecho a promover los ajustes normativos necesarios para que esas instituciones sean reconocidas o puedan funcionar eficazmente dentro del sistema estatal, más allá de aquellas medidas que puedan ser adoptadas por el Estado y consultadas a los pueblos y comunidades.**
- (195) De lo expuesto, se advierte que, en principio, la propuesta de cambio de régimen electoral constituye una manifestación del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, en tanto expresa su facultad de promover adecuaciones institucionales orientadas a fortalecer sus formas propias de organización política y participación colectiva.
- (196) Sin embargo, dado que la modificación incide sobre las reglas de integración del gobierno municipal y afecta a la totalidad de la comunidad política local —indígena y no indígena—, y puede afectar incluso diferentes comunidades indígenas, su eventual implementación requiere procesos de consulta, participación y deliberación dirigidos a conocer la voluntad del conjunto de la ciudadanía quienes integran el municipio.
- (197) Así, la consulta cumple una doble función garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas y dotar de legitimidad democrática a una transformación institucional que redefine las bases de representación política de toda la colectividad municipal. Por ello, es que se justifica que sea la autoridad electoral la que realice tales procesos de consulta y cooperación, al ser la autoridad idónea para implementarlas.

- (198) De igual forma, la relación normativa entre el derecho al cambio del sistema de elección y el derecho a la consulta opera en sentido opuesto. El derecho sustantivo al cambio de régimen exige la instrumentación de una consulta como mecanismo para dotar de certeza, validez democrática y eficacia jurídica a la voluntad comunitaria.
- (199) En consecuencia, la secuencia constitucional definida por esta Sala Superior es que el punto de partida debe ser el ejercicio comunitario del derecho de autogobierno. Conforme al precedente de Cherán, primero debe reconocerse el derecho de la comunidad a decidir su sistema de elección; después, la autoridad electoral debe instrumentar la consulta necesaria para verificar, con certeza y legitimidad democrática, la voluntad mayoritaria; y sólo entonces deben adoptarse las medidas legislativas y administrativas requeridas para hacer efectivo el resultado. Por tanto, la consulta legislativa no habilita el derecho al cambio de régimen, sino que es la decisión comunitaria, constatada mediante una consulta electoral, la que genera el deber estatal, ya sea legislativo o administrativo, de instrumentarlo.
- (200) En ese sentido, la Sala Superior considera que el procedimiento para atender las solicitudes de transición del sistema de partidos políticos a un SNI no constituye un acto único, sino un proceso integrado por diversas etapas sucesivas, cada una con una finalidad constitucional específica. No advertir alguna distinción en dichas etapas puede conducir a desplazar indebidamente el ejercicio del derecho de libre determinación y supeditarlos a actuaciones que corresponden a un momento posterior del procedimiento.
- (201) La primera etapa consiste en una fase de verificación preliminar, cuya finalidad no es decidir si la comunidad puede ejercer su derecho de libre determinación, sino constatar que existen condiciones objetivas para iniciar el procedimiento. En esta fase corresponde a la autoridad electoral verificar, mediante información objetiva y suficiente, que la solicitud proviene efectivamente de una comunidad indígena o de quienes legítimamente puedan actuar en su representación; asimismo, debe allegarse de elementos que permitan conocer la existencia histórica de un sistema

normativo interno o, cuando menos, de prácticas comunitarias propias que justifiquen abrir el procedimiento correspondiente.

- (202) Para ello podrá recabar los medios de convicción que resulten idóneos, entre ellos peritajes antropológicos, informes de autoridades tradicionales, entrevistas con integrantes de la comunidad o cualquier otro elemento pertinente. Esta verificación preliminar constituye una garantía de autenticidad del procedimiento y encuentra sustento en el criterio sostenido por esta Sala Superior al establecer que la autoridad administrativa debe verificar, mediante información objetiva, la existencia histórica del sistema normativo cuya implementación se solicita.
- (203) Esta etapa ha sido precisada en la Tesis XI/2013, de rubro: USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD; cuyo texto señala: “De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, incisos a) y b), 7, apartado 1, 8, apartado 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se colige que las comunidades indígenas que soliciten la implementación del sistema de elección por usos y costumbres de sus autoridades tienen el derecho a que se lleven a cabo las consultas por parte de la autoridad administrativa electoral para determinar si se adopta dicho sistema siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos humanos; que sus usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político que rige su vida interna y que toda autoridad tiene la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. En este sentido, para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, la autoridad administrativa debe verificar y determinar mediante todos los medios atinentes, información objetiva, que demuestre la existencia histórica de un sistema normativo interno, para lo

que, entre otros, puede desahogar peritajes, entrevistas con habitantes e informes de autoridades, a efecto de proteger el derecho constitucional a la autodeterminación de las comunidades indígenas”.

- (204) Como arriba ya se sostuvo, superada esa fase, corresponde desarrollar una segunda etapa consultiva, consistente en organizar un procedimiento libre, previo, informado, culturalmente adecuado y de buena fe que permita conocer la voluntad colectiva de la comunidad y la ciudadanía habitante del municipio respecto de la continuidad o sustitución del régimen electoral vigente. En esta etapa no se consulta la existencia del derecho de libre determinación que deriva directamente de la Constitución, sino la decisión de la propia comunidad acerca de si desea ejercerlo mediante el tránsito del sistema de partidos políticos a uno regido por sus normas y procedimientos tradicionales.
- (205) Finalmente, si la voluntad mayoritaria de la comunidad favorece el cambio de régimen, se abre una tercera etapa de implementación, en la que las autoridades competentes deberán adoptar las medidas jurídicas, administrativas y, en su caso, legislativas necesarias para hacer efectiva esa determinación, tomando en cuenta la decisión expresada por la comunidad y asegurando la plena operatividad del nuevo régimen electoral. Es precisamente en esta fase donde podrían resultar necesarias las adecuaciones normativas correspondientes, pero ello no significa que tales actuaciones constituyan un presupuesto para que la comunidad pueda expresar previamente su voluntad.
- (206) A partir de lo anterior se desprende que, para resolver la controversia, debe distinguirse con claridad entre la fase destinada a conocer la voluntad comunitaria y la etapa posterior de implementación jurídica. La eventual necesidad de adoptar medidas legislativas para hacer efectivo un cambio de régimen no constituye un presupuesto para iniciar el procedimiento mediante el cual las comunidades expresan si desean ejercer esa modalidad de autogobierno.
- (207) En ese sentido, la secuencia derivada del texto constitucional del proceso exige, primero, verificar los presupuestos objetivos de la solicitud y generar

las condiciones necesarias para conocer, mediante un mecanismo libre, informado y culturalmente adecuado, la voluntad de la comunidad respecto del sistema conforme al cual pretende elegir a sus autoridades; y, sólo en caso de que esa voluntad sea favorable al tránsito hacia un SNI, determinar posteriormente las medidas administrativas, normativas o legislativas que resulten necesarias para su implementación.

- (208) Bajo esta metodología, la controversia debe resolverse reconociendo que la petición formulada corresponde primordialmente al ejercicio del derecho de libre determinación y autogobierno y que, por tanto, la intervención inicial de consulta en materia electoral debe orientarse a hacer posible la expresión auténtica de la voluntad comunitaria al respecto.
- (209) En suma, del conjunto de consideraciones desarrolladas en este apartado se concluye que, aunque ambos mecanismos de consulta encuentran sustento en el derecho constitucional a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y deben observar los estándares nacionales e internacionales aplicables, la consulta para determinar el cambio de régimen de elección municipal posee una naturaleza específicamente político-electoral. Su objeto inmediato consiste en conocer y hacer jurídicamente verificable la voluntad de las comunidades respecto del sistema conforme al cual desean elegir a sus autoridades municipales. Por ello, su origen comunitario no desnaturaliza su carácter consultivo, sino que determina sus particularidades instrumentales y exige que su diseño, sujetos participantes, ámbito territorial, etapas y metodología se definan juntamente con las propias comunidades, de manera culturalmente adecuada.
- (210) Esta modalidad se distingue de la consulta previa relacionada con una medida legislativa, cuyo objeto es garantizar la participación de las comunidades antes de que el órgano legislativo adopte una disposición susceptible de afectar significativamente sus derechos. En la consulta electoral sobre el cambio de régimen, la intervención inicial no se dirige a deliberar sobre una iniciativa legislativa previamente formulada, sino a conocer si existe una voluntad comunitaria auténtica de transitar del sistema de partidos políticos a uno regido por sus sistemas normativos. Sólo si el

resultado es favorable podrán generarse, en una fase posterior, las medidas legislativas o administrativas necesarias para implementar esa decisión, las cuales deberán observar, en su caso, las obligaciones consultivas que correspondan.

- (211) En consecuencia, procede revocar la sentencia reclamada para que el procedimiento se conduzca conforme a esa secuencia derivada del orden constitucional, sin perjuicio de las atribuciones que posteriormente correspondan al Congreso local respecto de las medidas legislativas que desee llevar a cabo o, en su caso, resulten necesarias para instrumentar la decisión adoptada por las comunidades.

D. La legislación general sobre consulta no excluye los precedentes que protegen la transición al sistema normativo indígena.

- (212) Esta Sala Superior considera que la existencia de una legislación local sobre consulta indígena podría ser relevante cuando una autoridad pretenda adoptar una medida legislativa o administrativa susceptible de afectar o impactar significativamente a las comunidades; sin embargo, no resuelve la petición específicamente formulada en este caso, cuyo objeto es ejercer el derecho de autogobierno mediante la transición del sistema de partidos políticos a un SNI.
- (213) En los precedentes de esta Sala Superior, primero, las comunidades ejercen su derecho a decidir el sistema conforme al cual desean elegir a sus autoridades; después, la autoridad electoral instrumenta el mecanismo consultivo necesario para verificar con certeza la voluntad comunitaria, y únicamente, si el resultado es favorable, las autoridades legislativas y administrativas adoptan las medidas necesarias para implementar el cambio. Por tanto, desde la perspectiva de la doctrina de la Sala Superior la consulta organizada por la autoridad electoral no sustituye ni invade una eventual consulta legislativa posterior, pues ambas corresponden a etapas, objetos y finalidades diferentes.
- (214) Además, la laguna normativa identificada en el caso SUP-JDC-9167/2011, Cherán, no consistía en la **inexistencia de una regulación general del derecho a la consulta**. Lo que no se encontraba previsto era un

procedimiento específico para que una comunidad pudiera ejercer su derecho a abandonar el sistema electoral ordinario y adoptar otro regido por sus usos y costumbres. La Sala Superior reconoció expresamente que el autogobierno comprende la facultad de decidir si las autoridades deben elegirse mediante el sistema legal ordinario o conforme a las normas tradicionales y sostuvo que **la ausencia de legislación secundaria no podía utilizarse para impedir ese derecho.**

- (215) Precisamente por esa falta de procedimiento, en Cherán se estableció que, cuando la Constitución reconoce un derecho, pero **la legislación** no contempla el proceso para hacerlo efectivo, la autoridad debe instaurar un cauce adecuado, en lugar de negar su ejercicio. Bajo esa premisa, se ordenó al instituto electoral de Michoacán realizar consultas directas para determinar si la mayoría de la comunidad deseaba celebrar elecciones por usos y costumbres y, **de resultar favorable, remitir el resultado al Congreso para la emisión del decreto correspondiente** o de la facultad legislativa que en su caso debía realizar.
- (216) **En San Luis Potosí se actualiza una ausencia normativa equivalente a la que se analizó en los precedentes.** La Ley de Consulta Indígena estatal regula, en términos generales, la participación de los pueblos frente a medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; **pero no establece el procedimiento específico y adecuado para solicitar, valorar, decidir e implementar la transición de un municipio del sistema electoral de partidos políticos a un sistema normativo indígena. Por ello, la existencia de esa ley local en este caso no colma la laguna relevante,** ni ofrece una respuesta institucional al derecho político-electoral concretamente ejercido, en el marco de la nueva reforma constitucional de 2024.
- (217) Esta Sala Superior valora y destaca que en San Luis Potosí la legislación ha sido pionera y ha desarrollado avances para proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Dentro del ciclo de reformas estatales posterior a la modificación del artículo 2º de la Constitución general de dos mil uno, esa entidad fue la primera en reconocer

expresamente a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- (218) Esa legislación también ordenó la integración del Padrón de Comunidades Indígenas del Estado, el cual promovió un proceso de identificación y caracterización que permitió registrar inicialmente un catálogo de comunidades autoadscritas, distribuidas en veintitrés municipios, mediante criterios culturales, territoriales y de organización comunitaria.
- (219) En continuidad con esa trayectoria, San Luis Potosí expidió la primera ley estatal específicamente destinada a regular la consulta indígena en el país. La relevancia de ese ordenamiento debe valorarse conforme al momento de su aprobación, entonces no existía una ley general o nacional en materia de consulta y el artículo 2º de la Constitución general tampoco contenía una cláusula expresa con el alcance que actualmente establece su apartado A, fracción XIII. Si bien ya se encontraban vigentes el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la experiencia legislativa y jurisdiccional nacional e internacional todavía no había alcanzado el grado actual de desarrollo, sistematización y especificidad respecto de los sujetos, materias, autoridades responsables y etapas de los procedimientos consultivos.
- (220) Por tanto, la Ley de Consulta local debe reconocerse como un instrumento pionero y relevante dentro del proceso histórico de reivindicación y reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, ese valor histórico no impide examinar su suficiencia conforme al parámetro constitucional vigente y a los estándares desarrollados con posterioridad.
- (221) Las reformas efectuadas desde su expedición no incorporaron un procedimiento local específico para que las comunidades solicitaran, deliberaran y decidieran la transición del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena, ni regularon las particularidades político-electorales de esa modalidad consultiva. En consecuencia, su insuficiencia actual no deriva de desconocer su importancia histórica, sino de que su

diseño normativo no ofrece una respuesta integral al derecho de autogobierno concretamente ejercido en este asunto.

- (222) En consecuencia, no es posible utilizar una regulación relativa a un derecho a la consulta previa para afirmar que ya existe un procedimiento aplicable y, con esa premisa, excluir la aplicación de los precedentes de esta Sala Superior.
- (223) La cuestión determinante no es si en San Luis Potosí cuenta con una ley general de consulta indígena a la luz de lo previsto en el artículo 2°, apartado A, fracción XIII de la Constitución general, sino si existe un procedimiento específico y eficaz para hacer verificable, democrática y jurídicamente válida la voluntad de las comunidades de cambiar su régimen de elección municipal, al tenor de lo establecido en la diversa fracción III del apartado A del indicado precepto constitucional. De esta manera, al no existir ese procedimiento específico, resultan aplicables las reglas construidas en los precedentes sobre autogobierno.
- (224) Conforme a esa doctrina, corresponde a la autoridad administrativa electoral, por su especialización constitucional en la organización, vigilancia y validación de los procesos electivos, participación ciudadana, democracia directa y en protección y garantía de derechos político-electorales, instrumentar un mecanismo de consulta culturalmente adecuado que permita conocer si existe una voluntad mayoritaria favorable a la transición en los municipios involucrados. El resultado de ese procedimiento será el que, en su caso, genere el deber de las autoridades legislativas y administrativas de adoptar las adecuaciones necesarias para implementar el SNI.
- (225) Por tanto, la existencia de una ley local sobre consulta indígena como la existente en San Luis Potosí, no desplaza la competencia de la autoridad electoral ni vuelve inaplicables los precedentes invocados. Mientras no exista una regulación específica sobre el derecho de cambio de régimen municipal, debe aplicarse directamente el derecho constitucional de autogobierno y utilizarse la consulta electoral como el mecanismo procedimental idóneo para dotar de certeza, legitimidad y eficacia jurídica a

la decisión comunitaria; ello, sin perjuicio de las obligaciones consultivas que tiene la autoridad legislativa en caso de que quiera emitir legislación que afecte los derechos de las comunidades.

- (226) Con base en este desarrollo debe señalarse que asiste la razón a la parte recurrente en el sentido de que en este caso se resuelve y cobra aplicación la tesis XLII/2011, de rubro: USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO, pues ese criterio fue construido precisamente con el propósito de colmar la ausencia de un procedimiento legal específico que permita a las comunidades ejercer su derecho a transitar del sistema ordinario de partidos a uno regido por sus sistemas normativos. En ese caso, como en éste, la laguna relevante no consiste en la falta de una regulación general sobre consulta indígena, sino en la inexistencia de un cauce para verificar y hacer jurídicamente eficaz la voluntad comunitaria respecto del cambio de régimen electoral. Por ello, corresponde a la autoridad administrativa electoral organizar la consulta, determinar si existe una decisión mayoritaria favorable y, en su caso, someter el resultado al Congreso para que adopte las medidas normativas necesarias, tal como se ordenó en el precedente indicado.
- (227) Ahora bien, la existencia de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí no modifica esta conclusión. Si bien su artículo 9 enumera las materias que deben ser objeto de consulta, ninguna de ellas comprende el procedimiento específico mediante el cual las comunidades indígenas pueden decidir transitar del sistema electoral de partidos políticos a uno regido por sus propios sistemas normativos, como expresión del derecho reconocido en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución general. Por tanto, dicha legislación no resulta aplicable directamente al supuesto analizado y subsiste la ausencia normativa previamente identificada. En todo caso, aun si sus disposiciones se toman como referente complementario, tampoco pueden interpretarse en el

sentido de excluir la competencia constitucional de las autoridades electorales para organizar consultas dentro del ámbito de sus atribuciones.

- (228) La Sala Monterrey sostuvo que el artículo 2º constitucional no asignó específicamente a los organismos públicos locales electorales la organización de las consultas indígenas y que, conforme “los preceptos normativos de la Ley de Consulta, se desprende que **las entidades consultantes** en el Estado de San Luis Potosí son exclusivamente los tres poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, así como las representaciones de comunidades indígenas ante los Ayuntamientos.”²⁴ Asimismo, afirmó que la Ley de Consulta no contempla “de manera alguna, al CEEPAC como entidad consultante” y que reconocerle esa atribución implicaría una reasignación jurisdiccional de competencias previamente definidas por el legislador local.
- (229) Aun bajo ese análisis subsidiario, esta Sala Superior estima que la Ley de Consulta local no excluye expresamente al Instituto local como autoridad facultada para organizar consultas dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales.
- (230) En primer lugar, debe señalarse que el artículo 3, fracción V de dicha ley, precisamente define como consultantes no sólo a los poderes del estado y municipios, sino que amplía también a sus instituciones, dependencias, entidades u organismos que, **en el ámbito de sus atribuciones, se encuentren obligados a consultar**. Es decir, la definición de autoridad consultante no la limita a los tres poderes del estado únicamente, sino que enlista a instituciones, dependencias, entidades u organismos de éstos, que en el ámbito de sus atribuciones tengan esa obligación de consultar.
- (231) Ahora bien, esa definición abierta contrasta con el concepto cerrado que en el artículo 11 de la misma ley se expone respecto de las “entidades normativas”, identificándolas con determinados organismos de cada poder y de los municipios.²⁵ Sin embargo la propia ley local no define en ninguna

²⁴ Se añade resaltado.

²⁵ El resaltado es propio: “ARTICULO 11. Toda consulta podrá realizarse cuando se considere necesario u obligado conforme a lo dispuesto en la presente Ley, debiendo

otra parte qué debe entenderse por entidad normativa; a diferencia de “consultante”, que sí está definido precisamente en el citado artículo 3º que prevé las definiciones que utilizará la ley.

- (232) Además, la propia ley no utiliza como sinónimos los términos de autoridad “consultante” como “entidad normativa”; incluso las distingue específicamente. Por ejemplo, en su artículo 24, señala que “En cada uno de los eventos de las consultas organizados en las sedes deberá estar presente al menos **un representante de los organismos e instituciones públicas convocantes, y uno más de las entidades normativas.**” Esto implica que, aun cuando la ley local identifica a las entidades normativas de la consulta a ciertos órganos de los poderes judicial, ejecutivo y legislativo del estado, y a la representación indígena de los municipios, también prevé que éstos sean diferentes de los órganos consultantes.
- (233) De igual forma, en el artículo 16 la ley de consulta local sostiene que “La autoridad, institución u organismo **consultante**, a fin de llevar a cabo las consultas deberá: “I. Considerar a la **entidad normativa** y su opinión en sus actos y designar a los miembros del grupo técnico operativo que llevará a cabo la consulta, y a su secretario técnico [...]”. De esta norma, también se advierte que el órgano consultante tiene que tomar en cuenta la opinión de la entidad normativa.

acordarse con las autoridades indígenas la fecha conveniente, con por lo menos treinta días de anticipación.

Las **entidades normativas** de la consulta en el Estado serán:

(REFORMADA, P.O. 21 DE MARZO DE 2025)

I. En el Poder Judicial: la Comisión de Justicia de Pueblos Originarios del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado;

(REFORMADA, P.O. 21 DE MARZO DE 2025)

II. En el Poder Ejecutivo: Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí;

(REFORMADA, P.O. 21 DE MARZO DE 2025)

III. En el Poder Legislativo: la Comisión de Asuntos de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, y

IV. En los municipios: los representantes de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos.

(REFORMADO, P.O. 21 DE MARZO DE 2025)

La asesoría técnica adjunta estará a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas”.

- (234) Esta Sala Superior considera que una interpretación conforme de dicha ley local de consulta no excluye a las autoridades electorales locales de su carácter de consultante y autoridad obligada en el ámbito de sus atribuciones a realizar consultas. Aunque no está prevista como entidad normativa, si puede estar incluida en la definición amplia de consultante, al ser un organismo público local electoral obligado a consultar a las comunidades indígenas en asuntos de su competencia, como el que ahora se resuelve.
- (235) En consecuencia, no se coincide identificar a las entidades normativas como las únicas autoridades encargadas de realizar consultas en San Luis Potosí, pues una interpretación sistemática y conforme de la propia legislación permite establecer que la obligación de consultar no solo le corresponde a los poderes del estado o los municipios, sino cualquier otro organismo, institución dependencia o entidad en el ámbito local que, en la esfera de sus respectivas competencias, se encuentre obligado a consultar.
- (236) Además, una interpretación del ordenamiento legal conforme con la Constitución exige distinguir entre la distribución legal de responsabilidades para organizar las consultas relacionadas con las medidas propias de los poderes Judicial, Ejecutivo, Legislativo o de los municipios, y la obligación constitucional que corresponde a cada autoridad cuando, dentro de su ámbito competencial, adopte decisiones susceptibles de afectar o incidir diferenciadamente en los derechos indígenas. La legislación local puede identificar los órganos responsables de consultar respecto de las medidas que aquéllos proyecten, pero no puede excluir ni reducir el deber autónomo que deriva de los artículos 1º y 2º constitucionales y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- (237) En ese sentido, la jurisprudencia 37/2015, de rubro: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”, establece expresamente que las autoridades administrativas electorales tienen el deber de consultar mediante mecanismos eficaces y a través de las instituciones representativas de las

comunidades. Tal obligación no depende de que la legislación local les otorgue la denominación formal de “entidad consultante”, sino de su carácter de autoridades del Estado y de la incidencia que sus decisiones puedan producir en los derechos de los pueblos indígenas.

- (238) Lo anterior coincide con el criterio conforme al cual todas las autoridades, dentro del ámbito de sus atribuciones, deben consultar a los pueblos y comunidades antes de adoptar acciones o medidas susceptibles de afectar o impactar sus derechos e intereses. La fuente de esa obligación es constitucional y convencional; por tanto, la legislación secundaria puede regular su ejercicio, pero no reservarlo de manera absoluta a determinados órganos ni liberar a las restantes autoridades de su cumplimiento.
- (239) Esa doctrina ha sido aplicada, entre otros ámbitos, a decisiones de la autoridad administrativa electoral. En el caso SUP-RAP-677/2015, esta Sala Superior reconoció que el Instituto Nacional Electoral, por su carácter de autoridad administrativa electoral y por la incidencia de la delimitación distrital en la participación política indígena, debía llevar a cabo las actuaciones correspondientes previa consulta a los pueblos y comunidades involucrados. La obligación no derivó de que una legislación local designara al Instituto como entidad consultante, sino directamente de la Constitución, de los instrumentos internacionales y de la calificación de la medida administrativa electoral como posible elemento de afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. También en el precedente SUP-JDC-1959/2016 se sostuvo que las autoridades electorales deben, en la medida de lo posible, tomar en consideración la voluntad de las comunidades indígenas expresadas en mecanismos de consulta organizados por las autoridades electorales.
- (240) Incluso la propia sentencia reclamada reconoce el hecho de que el CEEPAC no sea considerado una entidad consultante por la ley “no lo exenta de realizar dichos procedimientos” cuando, en ejercicio de sus funciones constitucionales, deba implementar actos administrativos electorales que afecten a los pueblos indígenas.

- (241) En consecuencia, aun cuando la indicada Ley de Consulta local atribuya responsabilidades específicas a órganos de los poderes estatales y de los municipios, ello no releva al CEEPAC de su competencia y obligación constitucional para organizar consultas en el ámbito de sus funciones electorales.
- (242) La ausencia de una mención nominativa en la ley de consulta indígena local no puede interpretarse como una prohibición, pues ello restringiría un derecho humano mediante una lectura de la legislación secundaria contraria a los principios de supremacía constitucional, interpretación conforme y efectividad de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas. Por tanto, procede revocar la sentencia reclamada en la parte en que concluyó que la enumeración legal impedía al CEEPAC instrumentar el procedimiento consultivo necesario para verificar y dotar de eficacia jurídica a la voluntad comunitaria sobre el cambio de régimen electoral.
- (243) Cabe precisar que la competencia de la autoridad administrativa electoral local para organizar una consulta destinada a verificar y dotar de certeza jurídica a la voluntad de las comunidades indígenas respecto de la transición del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena se ejerce sin perjuicio de las atribuciones y obligaciones consultivas que correspondan en su caso al Congreso local.
- (244) Como se ha sostenido en los precedentes de esta Sala Superior, el resultado de la consulta electoral constituye una determinación autónoma sobre la voluntad comunitaria y no sustituye las actuaciones legislativas que, en su caso, sean necesarias para implementar el cambio de régimen. Por ello, si el legislador local pretende expedir, reformar o aplicar normas que regulen los derechos de las comunidades indígenas o que puedan producirles una afectación significativa, deberá realizar la consulta previa correspondiente sobre esas medidas concretas.
- (245) Se trata, entonces, de procedimientos distintos y no excluyentes, pues la autoridad electoral consulta para constatar la decisión comunitaria sobre el régimen de elección, mientras que el Congreso las implementa, o bien

deberá consultar, en su caso, las medidas legislativas que pretenda adoptar para reconocer, desarrollar o instrumentar jurídicamente decisiones que afecten o impacten a determinada comunidad o comunidades.

E. La nueva petición debe examinarse conforme al parámetro constitucional derivado de la reforma de 2024 lo que permite reflexionar decisiones previas de la Sala Monterrey.

- (246) Por último, no constituye un obstáculo que la Sala Monterrey hubiera sostenido previamente, al resolver el SM-JDC-99/2023 y acumulados, que correspondía al Congreso local organizar la consulta para el cambio de régimen. La nueva petición de las autoridades indígenas solicita precisamente una reconsideración de esa conclusión a partir de la reforma constitucional de treinta de septiembre de **dos mil veinticuatro**, por lo que no podía ser tratada como la simple reiteración de un planteamiento ya resuelto bajo el mismo parámetro normativo.
- (247) En efecto, el precedente de la sala regional fue emitido antes de que la Constitución reconociera expresamente a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta modificación incorpora una variable constitucional sustantiva que exige revisar la forma en que deben calificarse sus peticiones y la posición que ocupan frente a las autoridades estatales.
- (248) **Bajo el nuevo parámetro, derivado de la reforma constitucional de dos mil veinticuatro, una solicitud formulada por las propias autoridades indígenas para decidir el sistema conforme al cual desean elegir a sus autoridades municipales debe entenderse, primordialmente, como el ejercicio de una potestad propia de autogobierno por parte de un sujeto colectivo de derecho público.** No se trata únicamente de que las comunidades sean destinatarias de una medida estatal y deban ser consultadas, sino de que actúan como titulares de una capacidad constitucional para adoptar decisiones sobre su organización política.
- (249) Esta nueva condición constitucional impide subordinar la decisión comunitaria a que el Congreso formule previamente una medida legislativa y convoque después a una consulta sobre ella. El derecho humano político

electoral de definir la forma de gobierno y **elegir** autoridades conforme a los sistemas normativos propios es directamente oponible a los órganos del Estado; correlativamente, las autoridades electorales están obligadas, dentro de su ámbito competencial, a establecer los mecanismos necesarios para que esa voluntad pueda expresarse, verificarse y adquirir eficacia jurídica.

- (250) Por ello, la nueva petición formulada por las autoridades indígenas exige distinguir entre dos relaciones constitucionales. En la consulta previa, la comunidad participa frente a una medida que el Estado pretende adoptar; en el autogobierno, la iniciativa y la decisión provienen de la propia comunidad. El reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho público refuerza esta segunda dimensión y obliga a interpretar sus solicitudes como actos de ejercicio de un derecho propio, no únicamente como peticiones para intervenir en un procedimiento legislativo estatal.
- (251) Esta reconsideración no implica reasignar indebidamente competencias legales. La intervención del CEEPAC deriva de su carácter de autoridad administrativa especializada en materia electoral y de la obligación constitucional de garantizar el derecho colectivo a decidir el régimen de elección. Su función consiste en instrumentar el procedimiento culturalmente adecuado para constatar la voluntad comunitaria, sin sustituir al Congreso en las medidas legislativas que posteriormente pudieran ser necesarias.
- (252) A ello se suma que la remisión exclusiva al Congreso no ha permitido que las comunidades cuenten con un procedimiento efectivo para expresar y hacer verificable su decisión sobre el cambio de régimen. Esta circunstancia confirma la necesidad de interpretar el nuevo parámetro conforme a los principios de efectividad, progresividad y tutela reforzada, evitando que el reconocimiento constitucional del autogobierno quede condicionado indefinidamente a una actuación legislativa futura, pues precisamente ha sido criterio de esta Sala Superior que los derechos humanos de carácter político electoral deben garantizarse incluso ante la ausencia de legislación o medidas legislativas.

- (253) En consecuencia, la reforma de dos mil veinticuatro justificaba una nueva valoración de la petición y conducía a una solución distinta de la adoptada en los precedentes de la sala regional previo a la reforma de dos mil veinticuatro y del tribunal local pues las comunidades, ahora reconocidas expresamente como sujetos de derecho público, pueden activar directamente su derecho a decidir el sistema de elección de sus autoridades; corresponde al CEEPAC instrumentar el mecanismo electoral necesario para verificar esa voluntad; y sólo después, si el resultado es favorable, deberán adoptarse y, en su caso, consultarse, las medidas legislativas concretas necesarias para implementarla.
- (254) Lo anterior no vulnera el principio de cosa juzgada ni supone establecer una excepción a éste, pues en el precedente de la Sala Monterrey citado únicamente se determinó que las modificaciones legislativas relacionadas con el cambio de sistema de elección debían someterse a consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; no se resolvió que la transición necesariamente tuviera que iniciar o desarrollarse mediante una consulta legislativa, ni se excluyó la competencia de la autoridad electoral para verificar previamente la voluntad comunitaria. Por tanto, la presente decisión no revisa ni contradice lo resuelto, sino que define una cuestión distinta, a saber, que la autoridad competente para organizar el procedimiento electoral mediante el cual se conocerá si existe una voluntad mayoritaria favorable al cambio de régimen.

VII. EFECTOS

- (255) Al resultar **fundados** los agravios, procede revocar la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en el juicio SM-JDC-41/2026. Como consecuencia, también deben revocarse la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí en el expediente TESLP/JDC/06/2026 y el acuerdo CG/2026/MAR/12 impugnado de origen.
- (256) En consecuencia, se ordena al CEEPAC emitir una nueva determinación en la que se declare competente para atender la solicitud formulada por las autoridades e indígenas de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, relativa a la realización de un procedimiento consultivo que permita

conocer si sus comunidades y habitantes desean transitar del sistema de partidos políticos a un sistema normativo indígena, en los términos de los precedentes de cambio de régimen aplicables al caso.

- (257) En ejercicio de sus atribuciones y con libertad de decisión respecto de los aspectos técnicos y operativos, el CEEPAC deberá dar respuesta a la solicitud y establecer las condiciones, etapas y medidas necesarias para desarrollar dicho procedimiento. Para ello, deberá actuar en coordinación con las autoridades e instituciones representativas de las comunidades involucradas y observar los principios de buena fe, libertad, información suficiente, participación efectiva, adecuación cultural y respeto a sus formas propias de organización.
- (258) Asimismo, al emitir la nueva determinación y, en su caso, instrumentar el procedimiento consultivo correspondiente, el CEEPAC deberá retomar y valorar los trabajos previamente desarrollados por conducto de la Comisión Temporal de Inclusión, en coordinación con las representaciones tének y nahua de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, con motivo de las solicitudes formuladas en dos mil veinte y dos mil veintitrés. Para tal efecto, deberá identificar la información, acuerdos, diagnósticos, mecanismos de coordinación y demás actuaciones que conserven utilidad y resulten compatibles con el marco constitucional vigente y con las pautas establecidas en esta ejecutoria, a fin de dar continuidad institucional al procedimiento y evitar la repetición innecesaria de actuaciones ya realizadas.
- (259) El aprovechamiento de esos trabajos deberá efectuarse sin considerarlos definitivos ni sustitutivos de la participación actual de las comunidades involucradas. Por tanto, el Instituto local deberá verificar, conjuntamente con sus autoridades y representaciones, la vigencia, pertinencia y suficiencia de los insumos previamente obtenidos y, cuando resulte necesario, actualizarlos o complementarlos mediante un diálogo intercultural, con el objeto de que el diseño del procedimiento consultivo responda a las condiciones actuales de las comunidades y garantice la expresión libre, informada, auténtica y culturalmente adecuada de su voluntad.

- (260) De manera enunciativa, la autoridad electoral deberá determinar el universo de comunidades y personas que participarán, la metodología aplicable, las formas de deliberación y manifestación de la voluntad, las medidas de difusión y traducción necesarias, así como los mecanismos para documentar y dotar de certeza al resultado. Estas cuestiones deberán definirse atendiendo al contexto social, cultural y territorial de orden municipal, sin imponer de manera unilateral procedimientos incompatibles con sus sistemas organizativos.
- (261) Al definir el universo de participantes, la metodología y las formas de deliberación precisadas, la autoridad electoral reconocerá los mecanismos propios de deliberación, autoridad y representación de cada comunidad y los articulará en la escala municipal, sin presumir un sistema normativo común ni trasladar a dicha escala las formas organizativas de una comunidad en particular; de modo que la voluntad colectiva de alcance municipal se establezca a partir del resultado de la consulta y no se presuma a partir de la participación de determinadas personas o representaciones.
- (262) Lo anterior no vulnera el principio de cosa juzgada ni supone establecer una excepción a éste, porque la presente controversia se construyó a partir de una reiteración de solicitud de cambio de régimen y de una nueva determinación de la Sala Regional Responsable, lo cual justifica el pronunciamiento de este órgano jurisdiccional para fijar el estándar a seguir en este tipo de controversias con un marco constitucional reformado.
- (263) Asimismo, la presente decisión no prejuzga sobre el resultado de la consulta ni determina anticipadamente la procedencia material del cambio de régimen. Su objeto consiste en garantizar que la voluntad comunitaria pueda ser expresada mediante un procedimiento cierto, democrático y culturalmente adecuado, y que el ejercicio del derecho de autogobierno no quede impedido por la ausencia de una regulación específica.
- (264) Una vez concluido el procedimiento y determinado su resultado, el CEEPAC deberá adoptar las medidas que correspondan dentro de su ámbito competencial y, en caso de existir una voluntad favorable a la transición, remitir la determinación y la documentación respectiva al Congreso del

Estado y a las demás autoridades competentes, para que realicen las actuaciones legislativas y administrativas necesarias para su implementación. Lo anterior, sin perjuicio de las consultas que el Congreso deba efectuar respecto de las medidas legislativas concretas que pretenda adoptar.

- (265) Por último, con el objeto de garantizar la máxima difusión y comprensión del sentido y alcance de la presente resolución por parte de las personas integrantes de las comunidades indígenas tének y nahua de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, San Luis Potosí, esta Sala Superior estima procedente elaborar un resumen oficial que facilite su difusión y traducción a las lenguas indígenas correspondientes, conforme al Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales y sus variantes lingüísticas emitido por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.²⁶
- (266) La elaboración y traducción del resumen oficial constituye una medida idónea para garantizar el derecho de acceso efectivo a la justicia desde una perspectiva intercultural, pues permite que el contenido de la resolución sea comprensible y accesible para las comunidades destinatarias, así como que pueda difundirse por medio de sus asambleas, autoridades representativas y mecanismos ordinarios o tradicionales de comunicación comunitaria.
- (267) Esta determinación es congruente con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar, enriquecer y utilizar sus lenguas, conocimientos y demás elementos constitutivos de su cultura e identidad, así como con el deber del Estado mexicano de promover el uso, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas, en su carácter de lenguas nacionales con la misma validez que el español, en términos de la legislación aplicable.
- (268) En el caso, se estima pertinente traducir el resumen oficial y los puntos resolutivos de esta sentencia a las lenguas tének y náhuatl, en las variantes lingüísticas que correspondan a las comunidades indígenas asentadas en Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio. Tanto la versión en español como sus

²⁶ Con fundamento en la jurisprudencia 46/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN.

traducciones deberán difundirse mediante los mecanismos culturalmente adecuados que se determinen en conjunto con las comunidades, tales como asambleas, perifoneo, radiodifusión comunitaria, avisos en lugares públicos u otros medios tradicionales de comunicación.

- (269) Para tal efecto, se vincula al CEEPAC para que, dentro del ámbito de sus atribuciones y mediante personas peritas certificadas, procure y realice la traducción del resumen oficial y de los puntos resolutivos de la presente sentencia a las lenguas y variantes lingüísticas correspondientes. Asimismo, deberá adoptar las medidas necesarias para que las versiones en español y en lenguas indígenas se hagan del conocimiento de las comunidades involucradas, en coordinación con el CEEPAC y con sus autoridades y representaciones comunitarias.
- (270) Como mínimo, el resumen oficial en español y sus respectivas traducciones deberán difundirse en los estrados y medios electrónicos del CEEPAC, así como fijarse, previa la autorización correspondiente, en lugares públicos y comunitarios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio. También deberán emplearse los medios de comunicación que, en diálogo con las propias comunidades, se consideren más idóneos para asegurar su efectivo conocimiento.
- (271) Para esos efectos, deberá considerarse oficial el siguiente resumen para su traducción y difusión:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí —CEEPAC— es la autoridad competente para atender la solicitud presentada por quien se ostenta como representante del pueblo Huasteco, región Tének del Sur, ante el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

La solicitud tiene como finalidad que las comunidades y personas indígenas de los municipios de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio puedan decidir si desean continuar eligiendo a sus autoridades municipales mediante el sistema de partidos políticos o transitar a un sistema regido por sus propias normas, costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales.

La Sala Superior determinó que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y al autogobierno. Este derecho comprende la posibilidad de decidir la forma en que

desean elegir a sus autoridades y ejercer sus propias formas de gobierno.

Para conocer esa voluntad debe realizarse una consulta indígena en materia electoral. Aunque esta consulta debe cumplir los estándares constitucionales y convencionales aplicables, tiene características particulares porque su finalidad es conocer si las comunidades desean cambiar el sistema mediante el cual eligen a sus autoridades municipales.

El hecho de que la solicitud provenga de las propias comunidades no elimina su carácter consultivo. Por el contrario, exige que el procedimiento se prepare conjuntamente con ellas y respete sus autoridades representativas, sistemas normativos, lenguas, formas de organización y métodos tradicionales de deliberación y toma de decisiones.

Por esa razón, la Sala Superior revocó la sentencia impugnada SM-JDC-41/2026 y ordenó al CEEPAC emitir una nueva determinación en la que reconozca su competencia para atender la solicitud y actúe conforme a los criterios establecidos en esta sentencia y en los precedentes sobre cambio de régimen electoral.

Al atender la solicitud, el CEEPAC deberá dialogar con las comunidades tének y nahua involucradas para acordar los aspectos necesarios del procedimiento, como las comunidades y personas que participarán, el territorio comprendido, las etapas de información y deliberación, la metodología para expresar la voluntad colectiva y las medidas necesarias para garantizar una participación libre, informada y culturalmente adecuada.

El CEEPAC también deberá retomar y valorar los trabajos previamente realizados por su Comisión Temporal de Inclusión con las representaciones tének y nahua de Tancanhuitz, Tanlajás y San Antonio, derivados de las solicitudes presentadas en dos mil veinte y dos mil veintitrés. Esos trabajos podrán aprovecharse cuando continúen siendo útiles y compatibles con la Constitución y con esta sentencia. Sin embargo, el CEEPAC deberá verificar conjuntamente con las comunidades si la información, los acuerdos y demás actuaciones siguen vigentes o necesitan actualizarse o complementarse.

Si las comunidades manifiestan su voluntad de transitar a un sistema normativo indígena, las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para reconocer e implementar esa decisión. Cualquier medida legislativa o administrativa posterior que pueda afectar sus derechos deberá cumplir, en su caso, las obligaciones de consulta correspondientes.

Esta decisión reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público y protege su derecho a participar



directamente en las decisiones relacionadas con su organización política y la elección de sus autoridades municipales.

- (272) El CEEPAC deberá iniciar el cumplimiento de esta sentencia a la brevedad, informar a esta Sala Superior sobre la emisión de la nueva determinación y, posteriormente, comunicar los avances relevantes hasta la conclusión del procedimiento.

VIII. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la sentencia reclamada para los efectos precisados.

SEGUNDO. En vía de consecuencia, se revocan la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí en el expediente TESLP/JDC/06/2026 y el acuerdo CG/2026/MAR/12 del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

TERCERO. Se ordena al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí proceder conforme a los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de 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.