

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-1063/2019

PARTE ACTORA: RUTH CARRILLO JIMÉNEZ Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ¹

Ciudad de México, cuatro de septiembre de dos mil diecinueve².

Esta Sala Regional, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la resolución impugnada.

GLOSARIO

Autoridad responsable Tribunal local	o Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Congreso	Congreso de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política de la Ciudad de México
Juicio Ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Juicio local	Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía previsto en el artículo 37 fracción II de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de

¹ Con la colaboración de Jacquelin Yadira García Lozano.

² Salvo precisión expresa, las fechas se entenderán alusivas al año de dos mil diecinueve.

	Impugnación en Materia Electoral
Ley Procesal local	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Parte actora	Ruth Carrillo Jiménez, Sagrario Rodríguez Jiménez, Juana Jiménez Ramírez, Mónica López Arredondo y Antonio González Jiménez
Resolución impugnada	Resolución de veintidós de agosto, emitida por el Tribunal local en el juicio local TECDMX-1351/2019
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México

ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente, y de los hechos narrados por la parte actora en su demanda, se advierte lo siguiente:

I. Reforma de la Constitución local. El dos de mayo se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el cual se reformaron diversos artículos transitorios de la Constitución local.

En el artículo transitorio Décimo Quinto se estableció que el Congreso expediría la legislación en materia de planeación a más tardar el cinco de septiembre.

II. Convocatoria. El doce de junio, se aprobó³ la *“Convocatoria a las personas habitantes de la Ciudad de México, a presentar comentarios, observaciones o propuestas de modificación, respecto de las iniciativas de ley en materia de planeación presentadas ante el Congreso de la Ciudad de México”*⁴.

³ Por las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁴ Consultable en la página electrónica oficial del Congreso: <https://www.congresocdmx.gob.mx/convocatoria-para-las-personas-habitantes-de-la-ciudad-de-mexico-a-presentar-comentarios-observaciones-o-propuestas-de-modificacion-respecto-de-las-iniciativas-de-ley-en-materia-de-planeacion-presen/>

III. Primer Juicio ciudadano. La parte actora promovió juicio ciudadano en forma directa ante la Sala Superior de este Tribunal, por considerar que la convocatoria causaba perjuicio a sus derechos y por la presunta omisión del Congreso, de consultar a los pueblos y barrios originarios en el proceso de creación de la legislación en materia de planeación.

IV. Acuerdo de Sala Superior. Mediante acuerdo plenario, la Sala Superior de este Tribunal determinó que el juicio presentado por la parte actora era improcedente y reencauzó la demanda al Tribunal local para que emitiera la resolución que en Derecho procediera.

V. Juicio local. La demanda fue radicada con la clave **TECDMX-JLDC-1351/2019** del índice del Tribunal local, quien la desechó de plano al considerar que era incompetente para conocer de la controversia planteada por la parte actora, debido a que se controvertían actos relacionados con el proceso de creación de la legislación en materia de planeación de la Ciudad de México.

VI. Segundo Juicio ciudadano

1. Demanda. Inconforme con la resolución impugnada, el veintitrés de agosto, la parte actora presentó demanda de juicio ciudadano ante la autoridad responsable, quien la remitió con sus anexos a esta Sala Regional el veintiocho siguiente.

2. Turno. Por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente de juicio ciudadano, al que correspondió el número **SCM-JDC-1063/2019**, y turnarlo a la

Ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo

4. Escrito de *amicus curiae*. El treinta de agosto, diversas personas que se ostentaron como profesoras investigadoras y académicas presentaron un escrito de *amicus curiae* (amigas de la corte).

5. Admisión y cierre de instrucción. El tres de septiembre se admitió la demanda y el cuatro siguiente se decretó el cierre de la instrucción, quedando los autos en estado de emitir sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Regional es competente *formalmente* para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un juicio promovido por personas que se auto adscriben al pueblo originario de San Lucas, Xochimilco, Ciudad de México, a fin de impugnar una resolución emitida por el Tribunal local que consideran atentatoria de sus derechos de consulta como integrantes de pueblos originarios de esta Ciudad; supuesto formal de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución: artículos 41 párrafo 2 base VI, y 94 párrafo 1, 99 párrafos 1, 2 y 4 fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 184, 185, 186 fracción III inciso c), 192 párrafo 1, y 195 fracción IV.

Ley de Medios: artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f), y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017⁵ de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

No se soslaya que en el caso, si bien es cierto que la pretensión toral de la parte actora gira en torno al análisis del derecho de consulta de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, también lo es que relaciona dicha pretensión con el proceso legislativo local en materia de planeación que lleva a cabo el Congreso.

Se considera importante precisar que la competencia formal de esta Sala Regional se surte ante la impugnación de una resolución emitida por un Tribunal electoral local que sostuvo su incompetencia para emitir un pronunciamiento respecto de las pretensiones hechas valer por la parte actora al estimar que no era materia electoral, y la revisión de dicha determinación corresponde en todo caso, al respectivo análisis de fondo de esta sentencia, ya que de lo contrario se podría incurrir en el vicio lógico de petición de principio.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

Fortalece lo anterior, el sentido contenido en la jurisprudencia 3/99 de rubro: **IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO**⁶.

SEGUNDO. Escrito de *amicus curiae*. Mediante escrito de treinta de agosto, personas profesoras investigadoras de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, acudieron a este medio de impugnación como *amicus curiae* (amigas de la corte), por considerar que en él se ven inmersos derechos que tienen que ver con el derecho de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México de ser consultados, y de aportar elementos de hecho y de derecho relacionados con la protección y la garantía de los derechos de consulta respecto de medidas legislativas de los pueblos indígenas y originarios.

En consecuencia, esta Sala Regional considera procedente admitir el escrito y la intervención de las personas citadas en su carácter de amigas de la corte, así como, en su caso, tomar en cuenta sus aportaciones y argumentos, en términos de la razón esencial de la Jurisprudencia 17/2014 de la Sala Superior, de rubro: **AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**⁷.

⁶ Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1. Páginas 382/383.

⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 15 y 16.

TERCERO. Requisitos de procedencia. La demanda reúne los requisitos de forma, de procedencia y los presupuestos procesales previstos en la Ley de Medios.

a) Forma. En el caso, se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el que consta el nombre de quien promueve, domicilio para oír y recibir notificaciones, la persona autorizada para tal efecto; se precisó el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos y los conceptos de agravio; además se estamparon las firmas autógrafas correspondientes.

b) Oportunidad. El presente requisito debe tenerse por cumplido, porque la resolución impugnada fue notificada a la parte actora el veintidós de agosto⁸ y la demanda fue presentada el veintitrés siguiente, por lo que es inconcuso que la demanda fue presentada en forma oportuna conforme al plazo previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación. La parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, al tratarse de personas que controvierten la resolución recaída a la demanda que presentaron en la instancia previa y que se auto adscriben como integrantes de diversos pueblos originarios de la Ciudad de México, alegando una posible vulneración a sus derechos políticos y de consulta.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable reconoció el carácter con el que se ostentan, lo que además se desprende de autos.

d) Interés jurídico. La parte actora cumple el presente requisito, ya que hace valer presuntas violaciones originadas por la

⁸ Fojas 70 y 71 del expediente anexo al principal.

resolución impugnada, lo que estima vulnera su derecho de participar en los asuntos públicos por medio de la consulta indígena.

Aunado a lo anterior, a juicio de esta Sala Regional se justifica el interés jurídico de la parte actora, lo que debe ser analizado de manera flexible por las particularidades del caso.

Esto, con base en la jurisprudencia 27/2011 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**⁹, así como con el contenido de la jurisprudencia 4/2012 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**¹⁰.

e) Definitividad. La resolución impugnada es definitiva, ya que de conformidad con el artículo 91 de la Ley Procesal local, no existe un medio de defensa local para revocarla o modificarla.

CUARTO. Controversia

I. Resolución impugnada.

El Tribunal local desechó de plano la demanda al estimar que las afectaciones esgrimidas por la parte actora no trascendían en el

⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

¹⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

ejercicio de sus derechos político electorales, porque eran de naturaleza legislativa y/o administrativa.

Esto, por tratarse de un acto de derecho parlamentario, al haberse controvertido la omisión de someter a consulta indígena con los pueblos y barrios originarios diversos actos relacionados con el proceso de creación de la legislación en materia de planeación del desarrollo a cargo de la Ciudad de México.

De igual forma, la autoridad responsable sostuvo que el derecho a la consulta indígena a la que aludía la parte actora se refería a procesos electivos dentro de la autonomía de los pueblos, situación que era diversa al proceso legislativo, y al ser una etapa de dicho proceso no podía identificarse con alguno de los procedimientos de participación ciudadana regulados en las normas locales.

Aunado a ello, según el Tribunal local entre los procedimientos de participación ciudadana no se previó una consulta para hacer valer propuestas u opiniones al Congreso para que se incorporasen al texto de una ley en forma previa a su expedición y correspondería al órgano legislativo establecer una actividad de orden parlamentario para recabar elementos útiles y así confeccionar las disposiciones de la ley en materia de planeación.

II. Síntesis de agravios.

Es pertinente acotar, que quienes acuden al presente juicio ciudadano se auto adscriben como integrantes de los pueblos originarios de Xochimilco y consideran que la resolución impugnada vulnera su derecho a la consulta indígena.

En ese contexto, para el estudio de esta controversia, esta Sala Regional adoptará una perspectiva de reconocimiento¹¹ a los pueblos originarios y a sus integrantes con los mismos derechos que han sido reconocidos a las comunidades indígenas¹² y se respetará el derecho a la auto adscripción y auto identificación a diversos pueblos originarios.

Cabe señalar que, si bien esta Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación¹³, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y la preservación de la unidad nacional.

Ahora bien, el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios dispone que es dable llevar a cabo la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, lo que se encuentra comprendido en la jurisprudencia **3/2000**, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**¹⁴ y en la jurisprudencia **2/98**, de rubro:

¹¹ De acuerdo a las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, de la Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para personas juzgadoras en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este Tribunal Electoral), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² Criterio que ha sostenido esta Sala Regional al resolver los expedientes SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1339/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1645/2017 y SCM-JDC-1119/2018, SCM-JDC-69/2019, entre otros.

¹³ Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

¹⁴ Visible en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122-123.

AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL¹⁵.

En el caso, además debe atenderse a la circunstancia específica de que la parte actora se auto adscribe como perteneciente a pueblos originarios, por lo que **la suplencia debe ser total**, debiéndose atender el acto que realmente le afecte, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES¹⁶.**

Bajo esa perspectiva se advierte que la pretensión de la parte actora es que se revoque la resolución impugnada, porque considera que su derecho de consulta para participar en el proceso legislativo de emisión de la ley en materia de planeación no ha sido colmado por parte del Congreso.

Así, se tienen como motivos de disenso, los siguientes:

Que tanto la convocatoria como la omisión de someter a consulta la legislación en materia de planeación del desarrollo por parte del Congreso son violatorias de su derecho a participar en asuntos públicos por medio de la consulta indígena.

Que en su resolución, la Sala Superior de este Tribunal reconoció que el Tribunal local debía resolver la controversia al tratarse de actos que implicaban la violación a los derechos político electorales, así como los derechos fundamentales vinculados, en

¹⁵ Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124.

¹⁶ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

donde los actos y la omisión reclamada se relacionaban con el derecho de los pueblos y barrios originarios a participar plenamente en la vida política, social, económica y cultural de la Ciudad de México.

Según la parte actora:

- Es falso que no existan mecanismos de democracia directa para que la ciudadanía en general participe de alguna forma en procesos legislativos o parlamentarios.
- Que los mecanismos forman parte de los instrumentos de democracia directa y por tanto, son competencia del Tribunal local.
- Que ante la existencia de tales mecanismos debe de considerarse una aplicación pluricultural acorde con las necesidades de los pueblos originarios y sus derechos, lo que no fue atendido por el Tribunal local.
- Que si los mecanismos son instrumentos de democracia directa, no es posible acudir en otra vía a reclamar la violación de los derechos.

La parte actora considera que la Constitución local reconoce en forma expresa dos mecanismos para que la ciudadanía en general participe en el proceso legislativo: a través de propuestas de modificaciones a las iniciativas y mediante el referéndum, según lo sostiene el artículo 25 de la Constitución local en sus apartados A y C.

A juicio de la parte actora, los actos del referéndum son impugnables mediante el juicio ciudadano, porque están relacionados con la prerrogativa del voto, lo que ha sido sostenido por la Sala Superior.

La parte actora señala que, si bien los pueblos originarios tienen reconocidos los mismos derechos que la ciudadanía, también cuentan con derechos específicos para salvaguardar sus derechos de identidad cultural, desarrollo, autonomía política y libre determinación, y por eso debe considerarse que el ejercicio democrático y participativo no siempre se lleva a cabo a través del voto.

Esto, porque por sus asambleas comunitarias y sistemas normativos internos, los pueblos ejercen sus propios mecanismos de democracia directa frente al Estado.

Así, la parte actora relata que los artículos 122 y 123 de la Ley Procesal local de la Ciudad de México deben ser leídos en concordancia con el numeral 2 de la Constitución y 58 de la Constitución local para comprender las distintas formas de democracia directa.

Además, para la parte actora si la ciudadanía en lo general tiene reconocido el derecho de referéndum para la aprobación de una norma, los pueblos originarios tienen reconocido el derecho a ser consultados en los procesos de elaboración de leyes susceptibles de afectarles directamente.

No obstante, aun con la similitud de ambos procesos, existe una diferencia fundamental, ya que la consulta implica el deber estatal de llevarla a cabo sin importar que la solicitud sea suscrita por cierto número de personas, como en el referéndum, porque en todo caso es un deber del Congreso si pretende emitir una ley susceptible de afectar a los pueblos originarios, por lo que es obligatorio establecer un mecanismo de consulta.

Así, la parte actora explica que la ciudadanía tiene reconocido el derecho de participar en la elaboración de leyes o incluso decidir sobre su aprobación, y los actos de participación son susceptibles de ser impugnados mediante los juicios ciudadanos, y los pueblos originarios tienen reconocidos derechos específicos de participación respecto de la elaboración de leyes.

En estos mecanismos, los pueblos ejercen su derecho de “voto” pero a través de sus propios sistemas normativos internos o formas específicas de tomar decisiones, en el entendido de que las consultas deben ser culturalmente adecuadas y sobre todo, que el objetivo sea obtener acuerdos o consentimiento respecto de las medidas legislativas que pueden ser aprobadas.

Para la parte actora, el Tribunal local no consideró alguno de dichos argumentos para demostrar que el derecho a la consulta es un derecho de participación política reconocido para los pueblos originarios, que está íntimamente relacionado con el derecho al voto o sufragio, visto desde una perspectiva pluricultural.

Según la parte actora, la competencia del Tribunal local no debe ser tomada en cuenta para producir situaciones discriminatorias con los pueblos y barrios originarios, lo que ocurriría si solamente se reconoce su competencia para los actos relacionados con el referéndum, pero no para la consulta indígena.

Así, no es necesario que en forma expresa la Ley Procesal local disponga en forma específica la competencia del Tribunal local para atender la violación reclamada, al existir normas constitucionales, convencionales y jurisprudencia que en forma explícita aluden a la vinculación entre el derecho a la consulta y

los derechos político electorales, lo que planteó en su demanda primigenia según el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En la demanda se expone que se reclamó la omisión de un acto de naturaleza político electoral al solicitar que a través de un proceso participativo, político y efectivo, conforme el reconocimiento de pluriculturalidad se consulte una legislación que puede afectar los derechos de autonomía política de los pueblos y barrios originarios, sin que sea necesario que el objetivo del proceso sea elegir a una autoridad o representación política, ya que incluso el Tribunal local se ha declarado competente para resolver procesos de participación ciudadana de presupuesto participativo.

La omisión de consultar la Ley de Planeación del Desarrollo traería como consecuencia una violación a los derechos de autonomía política y auto gobierno de los pueblos y barrios originarios, lo que no fue considerado por la autoridad responsable.

La parte actora reclama que, si se atiende al contenido de las iniciativas de ley presentadas, se advierte que se establecen mecanismos de participación ciudadana para la aprobación de planes y programas, pero no disponen la obligación de atender los derechos de consulta y consentimiento reconocidos a los pueblos originarios, de ahí la trascendencia de su reclamo.

Si ha sido reconocido que los pueblos tienen instituciones propias para atender aspectos de planeación y desarrollo, cuentan con asambleas y representantes en donde se toman acuerdos sobre sus tierras e incluso hay comisiones y brigadas para atender

asuntos del agua y forestales, dado el caso, sus autoridades no han sido tomadas en cuenta para elaborar una ley que podría incidir en sus funciones.

Además, la parte actora señala que, si el Instituto de Planeación concentrará tales actividades, se podría ocasionar un conflicto con las atribuciones conferidas por los pueblos a sus instituciones representativas o comunitarias.

III. Controversia.

La controversia en el presente juicio, consiste en determinar si desde el contexto de la resolución impugnada existe o no, una vulneración a los derechos de la parte actora, y de ser así, ordenar su confirmación o por el contrario, su modificación o revocación.

QUINTO. Análisis de agravios. De conformidad con la Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**¹⁷, esta Sala Regional procederá a estudiar los motivos de disenso expresados por la parte actora en forma conjunta, al estar íntimamente relacionados con su pretensión.

La parte actora aduce medularmente que el Congreso ha sido omiso en consultar a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México durante el proceso de emisión de la ley en materia de planeación y que el Tribunal local en forma indebida sostuvo que, en el caso, los derechos de consulta a los pueblos indígenas y

¹⁷ Consultable en la Compilación 1997-2013, compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia. Volumen 1, página 125.

comunidades originarias no están vinculados estrechamente con los derechos político electorales al no involucrar aspectos propios del sufragio.

En ese tenor de ideas, asiste la razón a la parte actora cuando señala que ciertos actos de autoridad que impliquen una vulneración al derecho que tienen los pueblos y barrios originarios de ser consultados, en aspectos susceptibles de incidir en su organización interna o desarrollo pueden ser revisados por medio de juicios ciudadanos federales u otros medios de impugnación en materia electoral local, aunque ello no sucede en el presente caso.

Ello, porque la propia normativa vigente en la Ciudad de México, establece que las consultas a pueblos, barrios y comunidades originarios o indígenas, son parte de la democracia directa y en muchos de ellos, se compromete el sufragio o la opinión de las personas de los pueblos o barrios originarios.

No obstante lo anterior, es dable advertir que si los alcances y procedimientos impugnados resultan distintos a la materia electoral, **no es posible conocerlos a través de esta vía**, dado que no todos los procesos que impliquen una consulta a los pueblos y comunidades son susceptibles de ser analizados a través del contencioso electoral.

En efecto, el derecho de los pueblos indígenas y originarios ha sido conocido y resuelto por los órganos jurisdiccionales electorales a través de los medios de impugnación en materia electoral, siempre y cuando revistan ciertas características, lo que no sucede en la especie.

A efecto de clarificar lo anterior, se estima necesario insertar el marco Constitucional y legal aplicable al caso concreto.

Por disposición expresa del artículo 1º párrafos segundo y tercero de la Constitución, las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es importante precisar que el derecho de consulta en materia de planeación y desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas u originarias e incluso afromexicanas, se encuentra previsto en el artículo 2 Apartado B fracción IX y Apartado C de la Constitución, en cuyo texto se obliga a la Federación, las entidades federativas y los municipios, a consultarlos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, **cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.**

La porción constitucional en cita además dispone que para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones, tanto la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las **formas y procedimientos para que las comunidades participen en el**

ejercicio y vigilancia de las mismas.

Respecto del derecho de consulta, el **CONVENIO (No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo) SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES**¹⁸ dispone en su numeral 6 párrafo 1 que los gobiernos deberán:

- a)** Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b)** Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.
- c)** Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

En su párrafo 2, el numeral 6 del Convenio en cita dispone que las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Aunado a ello, en concordancia con el artículo 2 de la Constitución, el artículo 7 párrafo 1 del Convenio en comento,

¹⁸ Aprobado por el Senado de la República el once de julio de mil novecientos noventa, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de ese año.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

Consultable en la página electrónica oficial del Senado de la República en la dirección: http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf

Última consulta: treinta de agosto de dos mil diecinueve.

señala que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Como se desprende de los textos constitucional y convencional, sí existe obligación por parte del Estado mexicano, de consultar a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, las cuestiones que atañen a su desarrollo integral y a su forma de vida, lo que incluye la participación en los planes de desarrollo.

En el ámbito nacional el acceso al ejercicio de tal derecho atañe -entre otros- a los Poderes Legislativos federal y locales, así como a los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Ahora bien, tratándose de aspectos de planeación, la Constitución local posee un Capítulo denominado “DESARROLLO Y PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA” y en su artículo 15 Apartado A párrafo 2 prevé que, en el sistema de planeación y evaluación, la primera será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública para impulsar la transformación económica, el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad.

En sus párrafos 2 y 3 el artículo 15 de la Constitución local señala que el sistema de planeación será un proceso articulado; tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno, los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías, así como los **programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes**.

Esta misma porción normativa dispone que las características y contenidos del sistema de planeación serán precisados en la ley correspondiente y deberán armonizarse y elaborarse **con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación**; incluso, el Sistema Integral de Derechos Humanos se articulará con el sistema de planeación de la Ciudad de México.

De lo anteriormente citado se obtiene que el proceso de planeación en el ámbito local, se hará en fases que pueden implicar la recopilación de información de parte de autoridades o incluso las colonias, pueblos, barrios originarios o comunidades indígenas residentes y que la ciudadanía está en aptitud de participar en todas sus etapas consultivas hasta la consecución de reglas específicas en bien del desarrollo común, lo que deberá ser garantizado, por el Congreso y las Alcaldías.

Así se infiere que la Constitución local de alguna manera vincula al proceso de planeación y desarrollo con la democracia en tanto a que debe privilegiarse la participación ciudadana. Se explica.

Sobre el tema específico de la democracia participativa, en el artículo 25 de la Constitución local se señala que la ciudadanía

debe participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de **democracia directa, representativa y participativa**.

Se precisa que, como democracia participativa, el numeral en cita reconoce a la **iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato** (Apartados B a G).

Por su parte, en su párrafo 2, el numeral 25 de la Constitución local dispone que las autoridades de la Ciudad de México garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública.

De igual forma, en el párrafo 4 del artículo 25 en cita, se estipula que la ciudadanía cuenta con el derecho de **proponer modificaciones a las iniciativas legislativas** que se presenten al Congreso de la Ciudad de México, y que el plazo para recibir las propuestas no será menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria; también señala que todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen respectivo.

Es importante precisar que el párrafo 6 del artículo en cita estatuye el reconocimiento del derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes **a ser consultadas en los términos de dicha Constitución y tratados internacionales**.

En ese tenor de ideas, la legislación de la Ciudad de México, reconoce y establece la tutela de derechos a los pueblos y barrios originarios, lo que se prevé desde la Constitución local, a saber:

En su artículo 57, la Constitución local reconoce los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México como titulares de derechos.

En su numeral 58 párrafo 3 la Constitución local reconoce el derecho a la auto adscripción de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, de sus integrantes y de su conciencia de identidad colectiva e individual.

En el artículo 59 se reconoce su libre determinación y autonomía conforme a sus sistemas normativos internos y formas de organización en la Ciudad de México.

Asimismo, en el párrafo 8 fracción II del artículo 59 de la Constitución local se garantiza el ejercicio de la libre determinación y autonomía, reconociendo a los pueblos y barrios originarios, entre otras facultades, la de **organizar las consultas en torno a las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo susceptibles de afectación de sus derechos.**

De igual forma, en las fracciones IV, VI y XI del artículo en cita se reconoce que poseen las facultades para decidir sus propias prioridades:

- En lo que atañe al proceso de desarrollo.
- De controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, así como de participar en la formulación, aplicación

y evaluación de los planes y programas de la Ciudad de México.

- Para participar colectivamente en el diseño, ejecución y evaluación de los programas económicos en sus ámbitos territoriales, así como participar, a través de sus autoridades o representantes, en la planeación de las políticas económicas de la Ciudad de México.

El Apartado C del artículo 59 de la Constitución local también prevé **derechos de participación política** de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas de la Ciudad de México, quienes tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural.

En su párrafo 1, el Apartado C que ahora se cita señala que los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes, deberán ser consultados por las autoridades del Poder Ejecutivo, del Congreso de la Ciudad y de las alcaldías en forma previa a la adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles, para salvaguardar sus derechos.

En el precepto comentado se establece además que tales consultas deberán ser de buena fe de acuerdo a los estándares internacionales aplicables con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado y, sobre todo que cualquier medida administrativa o legislativa adoptada en contravención puede ser declarada nula.

En el apartado L, el artículo 59 de la Constitución local establece medidas de implementación como obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México para garantizar los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes

y comprenden las siguientes.

En el párrafo 2 del Apartado L del artículo 59 de la Constitución local, se establece como medida, la **consulta** a los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes sobre las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Como se desprende del articulado de la Constitución local, se retoma el derecho de consulta a los pueblos, comunidades y barrios originarios, sobre todo tratándose de medidas que puedan incidir en su desarrollo integral y base social, lo que debe ser entendido como derechos de participación política.

Sobre esa tesitura, es inconcuso que los derechos de consulta a personas o comunidades originarias o indígenas sí inciden dentro de los procesos democráticos -entendidos como los procesos mediante los cuales se toman decisiones- y que las autoridades están obligadas a tomar en cuenta a los pueblos y barrios originarios tratándose de aspectos de planeación y desarrollo.

No obstante debe precisarse que, a pesar de ser consultas relacionadas con procesos democráticos, eso no implica que sean actuaciones revisables en la vía electoral, ya que para ello es necesario que los procesos de consulta revistan ciertas características que los vinculen de manera directa con el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía.

Así, se tiene que la Ley Procesal para la Ciudad de México expone en su artículo 1º fracción XII, que proceso democrático es

aquél organizado por una autoridad de la Ciudad de México que tenga por objeto consultar a la ciudadanía o someter a elección algún cargo o decisión, siempre y cuando, guarden similitud con alguna o algunas etapas de los procesos electorales constitucionales¹⁹.

De igual forma, el artículo 121 párrafo 3 de la Ley Procesal local establece que será nulo el proceso electivo o democrático respecto de una colonia o pueblo originario, cuando se acrediten irregularidades graves en el proceso electivo que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia o que pongan en peligro el procedimiento de participación ciudadana y que sus efectos se reflejen en los resultados de la elección o la consulta.

De lo anterior se tiene que, para que un procedimiento de consulta o participación ciudadana pueda ser revisado a través de la vía electoral local, debe revestir de ciertos requisitos, tales como guardar similitud con alguna etapa propia de un proceso electoral; que durante el proceso mismo de consulta existan violaciones graves que pongan en duda el desarrollo o el resultado final, lo que indiscutiblemente vulneraría el principio electoral de certeza en perjuicio de las comunidades indígenas o pueblos originarios, según sea el caso.

Por ende, en este punto y en aquellos casos relacionados con procesos democráticos que tengan semejanza con procesos

¹⁹ Que de conformidad con el artículo 359 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes: I. Preparación de la elección; II. Jornada electoral; III. Cómputo y resultados de las elecciones; y IV. Declaratorias de validez. En el caso de la elección de Jefatura de Gobierno, esta etapa concluirá con el bando expedido por el Congreso de la Ciudad de México, para dar a conocer la declaración de titular de la Jefatura de Gobierno electa que hubiere hecho el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

electorales, como afirma la parte actora, el ejercicio del derecho a la consulta es susceptible de ser revisado a través del derecho procesal electoral porque incide en cierta forma con el derecho al sufragio de las personas integrantes de una comunidad o pueblo originario.

Empero, como se dijo en párrafos precedentes, no todos los actos inherentes al derecho de consulta de los pueblos indígenas u originarios son revisables en la vía electoral, ya que deben derivar de cuestiones implicadas con el derecho de elección de sus integrantes o de selección en el método de elegir a sus autoridades; incluso de un proceso **ya celebrado o concluido**, en el que se haya consultado a la comunidad, para determinar si sus intereses pueden verse o no agraviados.

La Sala Superior de este Tribunal ha sostenido en diversos precedentes, que el conocimiento de actuaciones relacionadas con la consulta a los pueblos indígenas u originarios debe verse en cuanto a su relación inescindible con tópicos propios de la materia electoral.

Así, se cita el juicio ciudadano **SUP-JDC-9167/2011** de su índice, cuya controversia giró en torno a la elección de la Gubernatura, la de diputaciones e integrantes de ayuntamientos en Michoacán, así como el reconocimiento del derecho de la comunidad indígena de Cherán, **para decidir**, mediante el sistema normativo interno, la manera en la que querían **designar a sus autoridades**.

En otro precedente, en la sentencia del juicio ciudadano **SUP-JDC-1740/2012**, la Sala Superior asumió su competencia, al estimar que la materia de fondo estaba relacionada con el respeto

de las disposiciones constitucionales y legales respecto del derecho de las comunidades y pueblos indígenas **para elegir** a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres a través de su sistema normativo interno, y llevar a cabo actos tendentes al cambio de esquema de elección de autoridades locales.

A su vez, en la resolución del recurso de apelación **SUP-RAP-677/2015**, el caso versó sobre la revisión de una determinación administrativa susceptible de afectar directamente a comunidades indígenas mixtecas que no estuvieron en posibilidad de participar libremente en los trabajos de **demarcación distrital**, -la cual incide directamente en la elección de las autoridades- en donde el municipio de Santiago Jamitepec, en Oaxaca, se integraba al distrito electoral con cabecera en Santiago Pinotepa Nacional, que tenía mayoría de población mixteca.

En esa tesitura, el matiz electoral respecto de la similitud de los procesos electorales constitucionales con los procedimientos de consulta incluso ha permitido la generación de criterios a través de los cuales se ha tutelado el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas u originarios en algunos casos que revisten características especiales y tienen relación con procesos electorales, tal como se ilustra en la Jurisprudencia **37/2015** de la 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**²⁰.

En ese orden de ideas, tal como quedó evidenciado, si bien es

²⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

cierto que la apertura de la competencia contenciosa electoral tratándose de casos relacionados con la consulta a los pueblos indígenas u originarios, atañe a derechos que no pueden aplicarse en forma regresiva en detrimento de las personas justiciables, también lo es que, no en cualquier caso es dable conocer de impugnaciones relativas al ejercicio y tutela de los derechos de consulta, ya que para dicho fin es indispensable que exista una vinculación con la materia electoral.

Así, no todas las posibles transgresiones al procedimiento de consulta y a los derechos de los pueblos indígenas u originarios son susceptibles de ser revisadas y conocidas a través de la vía procesal electoral, lo que ocurre en la especie, dado que los actos de los que se duele la parte actora se inscriben dentro de actuaciones previas a la emisión de una ley en materia de planeación, lo que **no guarda en este momento alguna similitud con los procesos electorales constitucionales.**

En efecto, la parte actora se duele medularmente de presuntas violaciones a su derecho de ser consultada por formar parte de un pueblo originario en el ámbito legislativo, lo que incide propiamente en el proceso de creación y emisión de normas en materia de planeación, que a la fecha de la presentación de su demanda, no había concluido.

En el caso, no debe soslayarse que el derecho de consulta en materia de planeación y desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas u originarias e incluso afromexicanas, se encuentra previsto en el artículo 2 Apartado B fracción IX y Apartado C de la Constitución, y que los Poderes Legislativos federal y locales, así como los ayuntamientos y demarcaciones

territoriales de la Ciudad de México, **quienes pueden o no, incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen.**

Incluso debe decirse que aun con el reconocimiento al derecho de consulta previsto en el artículo 2 de la Constitución, atendiendo a lo señalado por el artículo 35 de la Constitución, en su tercer párrafo, no pueden ser objeto de consulta popular aspectos relacionados con, entre otras cuestiones, los ingresos y gastos del Estado.

Tampoco debe pasarse por alto que la Constitución local (artículo 15) define a la planeación como un proceso articulado que debe basarse en diversos instrumentos, que incluya, entre otros, los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y que los contenidos del sistema de planeación serán precisados en la ley correspondiente, que deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.

En ese contexto, esta Sala Regional estima que la impugnación de la parte actora versa sobre aspectos que inciden en un proceso legislativo dentro del procedimiento de planeación de la Ciudad de México, el cual incluye fases que desde luego atañen a los pueblos y barrios originarios vinculados con el derecho a ser consultados en estos temas.

En ese sentido, si la parte actora expone que la convocatoria emitida por las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso en conjunción con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal -ahora

Ciudad de México- es contraria a sus derechos y señala además que el Congreso fue omiso en someter a la consulta de los pueblos originarios los aspectos relativos a la planeación y al desarrollo de la Ciudad de México, es indudable que sus **pedimentos inciden en un proceso legislativo** con etapas determinadas por la Constitución local que en sí mismo no podría ser conocido por los tribunales electorales.

En el caso vale decir que la Convocatoria²¹ de la que se duele la parte actora deja ver que se invitó a las personas que habitan la Ciudad de México para que presentaran comentarios, observaciones o propuestas de modificación respecto de dos iniciativas de ley en materia de planeación que fueron presentadas ante el Congreso.

En el referido documento se insertó la página oficial en la que podían ser consultadas dichas iniciativas y se expuso que podrían hacerse comentarios, observaciones o propuestas de modificación, para lo cual debía indicarse en qué parte del texto se proponía su incorporación.

De igual forma, en el aludido documento se indicó el lugar y fecha de presentación de propuestas y un procedimiento para la exposición ante las Comisiones emisoras de la convocatoria.

Así, se enfatiza que, de lo dicho por la parte actora en su demanda y de las constancias de autos es posible deducir que su pretensión gira en torno a la posible revisión del **proceso**

²¹ Consultable en la página electrónica oficial del Congreso: <https://www.congresocdmx.gob.mx/convocatoria-para-las-personas-habitantes-de-la-ciudad-de-mexico-a-presentar-comentarios-observaciones-o-propuestas-de-modificacion-respecto-de-las-iniciativas-de-ley-en-materia-de-planeacion-presen/>

Última consulta: treinta de agosto de dos mil diecinueve.

Se cita como hecho notorio al estar inserta en un sitio electrónico oficial.

legislativo que el Congreso ha llevado a cabo para emitir la ley en materia de planeación, lo que considera indebido, porque según su dicho, no han sido consultados los pueblos originarios.

En ese sentido, el procedimiento de consulta al que alude la parte actora en este momento queda inmerso dentro del proceso legislativo previsto por el Constituyente local para aprobar la ley en materia de planeación pero no está contemplado como uno de los mecanismos de democracia participativa establecidos por la Ley Procesal local²².

De ahí que no sería posible que el Tribunal local interpretara los artículos 122 y 123 de la Ley Procesal local para analizar su demanda y emitir un pronunciamiento de fondo, dado que su pretensión no es dable de ser conocida a través de la vía procesal

²² Los instrumentos de democracia participativa previstos en la Constitución local no están contemplados para el caso: (i) mediante el referéndum pueden aprobarse o no las reformas constitucionales o a las leyes locales, sin embargo, solo puede ser solicitado por el cero punto cuatro por ciento de la lista nominal (0.4%) o dos terceras partes del Congreso local (artículo 25, apartado B); (ii) el plebiscito tiene por objeto aprobar o no decisiones del ejecutivo local por lo que no es útil para incidir en el proceso legislativo, adicionalmente, debe su realización debe ser solicitada por la Jefatura de Gobierno, dos terceras partes del órgano legislativo local, dos terceras partes de las alcaldías o el cero punto cuatro por ciento de la lista nominal de esta ciudad (artículo 25, apartado D); (iii) si bien la consulta ciudadana somete a consideración de la ciudadanía temas que tengan impacto trascendental, solo puede ser solicitada por el dos por ciento (2%) de las personas incluidas en la lista nominal local (artículo 25, apartado E); (iv) la consulta popular puede abordar los temas trascendentes para la población de la Ciudad de México pero solo puede realizarse el día de la jornada electoral y solicitarse por la Jefatura de Gobierno, dos terceras partes del Congreso local, la tercera parte de las alcaldías, el dos por ciento (2%) de la lista nominal, el diez por ciento (10%) de los comités ciudadanos o asambleas ciudadanas, o el diez por ciento (10%) de los pueblos y barrios originarios (artículo 25, apartado F). La Sala Regional considera que tales instrumentos de participación ciudadana podría implicar una restricción para el ejercicio del derecho a la consulta reconocido constitucional y convencionalmente cuyo desarrollo jurisprudencial no ha establecido como requisitos para su realización cumplir con una medida o proporción del universo de votantes (que incluyen a personas que no pertenecen a un pueblo originario) o de la voluntad de ciertas autoridades del Estado mexicano, que tampoco la limita a solo realizarse en proceso electoral, ni condiciona la vinculación de sus resultados únicamente si se logra determinada participación del listado nominal, adicionalmente, los mecanismos analizados no cumplen completamente con los principios en las que deben realizarse las consultas a las comunidades indígenas y pueblos originarios, es decir, que sean endógenas (el resultado de las consultas debe surgir de los propios pueblos originarios), pacíficas, informadas (para tomar la mejor decisión), democráticas (permitir la del mayor número de integrantes de la comunidad), equitativas, socialmente responsables con las necesidades de los pueblos originarios y autogestionadas.

electoral.

Sin embargo, el hecho de que en este momento los planteamientos de la parte actora no puedan ser conocidos por una autoridad jurisdiccional electoral, tal circunstancia no implica que los actos que reclama queden fuera del control constitucional.

En efecto, como parte de un proceso legislativo que **deberá concluir** con la aprobación de una norma de carácter general (ley), ésta puede ser controvertida a través de otros medios de control constitucional, como el juicio de amparo.

Así, en el momento que el Congreso emita dicha norma y ésta sea publicada en la vía oficial correspondiente, la parte actora estará en aptitud de determinar si le depara o no un perjuicio a su esfera de derechos y así podrá reclamar la constitucionalidad y la actuación de las autoridades responsables en el proceso legislativo que la creó.

De ahí que en este momento no se considere viable el conocimiento de la demanda de la parte actora por la vía electoral ni la remisión del medio de impugnación a otro órgano jurisdiccional, ya que el proceso legislativo aún no ha concluido; en el entendido de que si la parte actora lo considera conveniente, puede acudir al Tribunal que considere competente para amparar los derechos que estima vulnerados.

Bajo esa tesitura, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, si la parte quejosa impugna conjuntamente diversas disposiciones legales, por la estrecha relación que guardan entre sí, puede combatir su constitucionalidad formal en los aspectos generales que

involucran a toda la ley y, por ende, a los artículos reclamados, así como los **aspectos particulares del proceso legislativo en cuanto a estos últimos**, tal y como se lee en la tesis aislada de rubro: **CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO**²³.

Al respecto resultan orientadoras las siguientes tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación cuyos rubros dicen:

- **PERSONAS INDÍGENAS. BASTA QUE SE AUTOADSCRIBAN COMO MIEMBROS DE UNA ETNIA DETERMINADA PARA QUE SE RECONOZCA SU INTERÉS LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA O LEGISLATIVA DE IMPACTO SIGNIFICATIVO SOBRE SU ENTORNO, POR LA FALTA DE CONSULTA PREVIA RESPECTO DE SU DISCUSIÓN Y ELABORACIÓN**²⁴.
- **CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO**²⁵.

²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de dos mil cinco, Tesis: 2a. CX/2004, Página: 604. Registro: 179634.

²⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 62, enero de dos mil diecinueve, Tomo IV, Tesis: XXVII.3o.157 K. Página: 2269. Registro: 2019117.

²⁵ Tesis 2ª. CX/2004. Novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, enero dos mil cinco. Página 604. Registro: 179634.

- **LEYES, AMPARO CONTRA. EL ACTO RECLAMADO ESTÁ INTEGRADO POR TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO²⁶.**

No obstante lo anterior, es importante señalar que aun cuando el Tribunal local concluyó que en la vía electoral el medio de defensa era improcedente, no por ello debe decirse que su actuación se encuentra apegada a Derecho.

El artículo 16 de la Constitución dispone expresamente que *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito **de la autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

En ese orden de ideas, si el Tribunal local consideró que los planteamientos de la parte actora no tenían incidencia en la materia electoral y por tanto, no le competía su conocimiento, pero advirtió que su reclamo subsistía, **debió declararse legalmente incompetente** para conocer la demanda de Juicio local y no desecharla de plano, de conformidad con el principio de legalidad en las actuaciones de todas las autoridades.

Aunado a ello debe decirse que la incompetencia de una autoridad para conocer de un medio de impugnación, no es en sí misma una causal de improcedencia, lo que además encuentra fundamento en el artículo 49 de la Ley Procesal local.

El citado numeral prevé como causales de improcedencia de un medio de defensa local cuando:

²⁶ Séptima época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 187-192, Primera parte. Página 53. Registro: 232289.

I. Se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor y cuando se interpongan ante autoridad u órgano distinto del responsable;

II. Se pretenda impugnar actos o resoluciones que se hayan consumado de un modo irreparable;

III. Se pretenda impugnar actos o resoluciones que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

IV. Se presenten fuera de los plazos señalados en esta Ley;

V. La parte promovente carezca de legitimación en los términos del presente ordenamiento;

VI. No se hayan agotado todas las instancias previas establecidas en la ley o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo lo previsto en el artículo 124 de esta Ley;

VII. En un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo en la elección de Diputaciones y del Consejo por ambos principios;

VIII. Los agravios no tengan relación directa con el acto o resolución que se combate, o que de los hechos expuestos no pueda deducirse agravio alguno;

IX. Se omita mencionar los hechos en que se basa la impugnación;

X. Exista la excepción procesal de la cosa juzgada, así como su eficacia refleja;

XI. Se omita hacer constar el nombre y la firma autógrafa o huella digital de la parte promovente;

XII. La parte promovente desista expresamente por escrito, en cuyo caso, únicamente la Magistratura Instructora, sin mayor trámite, requerirá la ratificación del escrito con el apercibimiento que, de no comparecer, se le tendrá por ratificado. El desistimiento deberá realizarse ante la Magistratura Instructora. Los partidos políticos sólo pueden desistirse de las demandas de resarcimiento o reconocimiento de derechos propios, no respecto de derechos públicos o colectivos; y

XIII. En los demás casos que se desprendan de los ordenamientos legales aplicables.”

Lo equivocado del razonamiento del Tribunal local deriva, en que

la incompetencia no podría ser una causal de improcedencia, dado que la competencia del órgano es un requisito esencial para el pronunciamiento en un asunto y en la especie, el desechamiento de plano implicó que el órgano jurisdiccional ejerció su competencia.

Cipriano Gómez Lara, en su libro “Teoría General del Proceso”²⁷, sostuvo que *“la competencia es, en realidad, la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. Es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.”*

Por tanto, la fracción XIII del artículo 49 de la Ley Procesal Electoral que citó el Tribunal local no tuvo que haber sido interpretada como una causal de desechamiento, porque se reitera, la falta de competencia de un medio de defensa no genera su improcedencia, sino la obligación de quien recibe el escrito de demanda, de declararse legalmente incompetente y en su caso, remitirlo a la autoridad que considera que sí lo es.

Luego, la previsión de incompetencia del Tribunal local únicamente lo facultaba para que -en su caso-, su remisión a quien considerase competente para que, conociera y resolviera respecto de las pretensiones de la parte actora.

Además, conforme al artículo 1º de la Constitución, el Tribunal local estaba obligado, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

²⁷ Gómez Lara, Cipriano. “Teoría General del Proceso”. Editorial Oxford, Décima Edición. México, página 145.

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Incluso, se impone la obligación de realizar la interpretación más amplia en favor de las personas.

En ese sentido, si el Tribunal local consideró que los planteamientos de la parte actora no tenían incidencia en la materia electoral y, por tanto, no le competía su conocimiento, pero su reclamo respecto al proceso legislativo de la ley en materia de planeación quedaba subsistente, es claro que el desechamiento decretado dejaba inaudita la demanda de la parte actora y vulneró las garantías de audiencia, legalidad y defensa contempladas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución.

Sirve de criterio orientador el sostenido en la tesis aislada emitida por el Poder Judicial de la Federación, de rubro: **COMPETENCIA. SI UN TRIBUNAL LABORAL DECLINA EN FAVOR DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, Y ÉSTE AL DICTAR SENTENCIA SE DECLARA INCOMPETENTE SIN REMITIR EL EXPEDIENTE A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE PARA DIRIMIR EL CONFLICTO Y HACERLO DEL CONOCIMIENTO DEL QUE SE LO REMITIÓ, ELLO INFRINGE LAS GARANTÍAS CONTEMPLADAS EN LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**²⁸.

Los anteriores razonamientos han sido sostenidos en forma reiterada por esta Sala Regional en las resoluciones de los expedientes **SCM-JE-8/2016**, **SCM-JDC-111/2017**, **SCM-JDC-1109/2018** y **SCM-JDC-174/2019**.

²⁸ Novena Época, registro: 173080, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, marzo de 2007, Materia Laboral. Tesis: XI.1º.25 L, página: 1649.

Por ende, la resolución impugnada debe ser **revocada**, ya que previo a desechar de plano, el Tribunal local aceptó su competencia, y de haberse declarado incompetente lo hubiera declarado así y no hubiera analizado el asunto para concluir que no estaba en aptitud de emitir pronunciamiento alguno por evadir la controversia de su ámbito de competencia.

Esta revocación, para que prevalezcan las razones de esta sentencia respecto a la incompetencia del Tribunal local.

No pasa desapercibido que la parte actora señala que el Tribunal local estaba compelido a conocer de fondo sus pretensiones, dado que el escrito de demanda fue remitido por la Sala Superior de este Tribunal, sin embargo no le asiste la razón debido a que dicho órgano colegiado solamente determinó que correspondía el conocimiento de medio de defensa al juzgador local **para agotar la instancia (porque no se agotó el principio de definitividad) y no por la materia de impugnación.**

Cuando la Sala Superior expresó que el Tribunal local era competente, de la lectura integral del acuerdo plenario de reencauzamiento es posible desprender que hacía alusión a una competencia de instancia y no de materia, razón por la cual precisó que no estaba agotado el principio de definitividad.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior ordenó que debía emitirse la resolución que en Derecho procediera, lo que hizo sin prejuzgar sobre la materia de fondo del asunto, al dejar que el Tribunal local resolviera con plenitud de atribuciones para tal fin.

No escapa a la atención de esta Sala Regional que tres personas que se ostentaron como profesoras investigadoras de la

Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco ciudadanas, presentaron un escrito como *amicus curiae* (amigas de la corte), con el fin de aportar elementos jurídicos y de hechos relevantes que permitieran a esta Sala realizar un análisis integral y contextual del asunto planteado.

Pues bien, no obstante el sentido que se propone en esta sentencia, este órgano jurisdiccional federal considera relevantes las aportaciones realizadas, cuyo conocimiento de temas como el que aquí se ha analizado no solo es amplio, sino también especializado, lo que, sin duda, abona a la construcción de sentencias o resoluciones con enfoques igualitarios, incluyentes, progresistas y, sobre todo, democráticos, así como al reconocimiento de los derechos de consulta de las personas que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas u originarios.

Empero, a pesar de la opinión vertida, al no estar vinculada la controversia con la vulneración de los derechos político electorales de la parte actora, los argumentos de dicho escrito no pueden ser utilizados por esta Sala Regional en el estudio de fondo, el cual está relacionado con el derecho de los pueblos y barrios originarios a ser consultados como parte de un proceso legislativo de una ley en materia de planeación.

Finalmente, se estima conducente remitir copia certificada del escrito de la parte actora, a las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso, así como copia del escrito de *amicus curiae* referido, para los efectos que estimen conducentes.

Ello, sin soslayar que en términos del artículo transitorio Décimo

Quinto de la Constitución local, el Congreso debe expedir la legislación en materia de planeación a más tardar el cinco de septiembre²⁹.

En mérito de lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el domicilio señalado en su demanda; **por correo electrónico**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable; **por oficio** a las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo y Administración Pública Local del Congreso; y **por estrados** a demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

²⁹ Reformado mediante decreto publicado el dos de mayo.

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN