



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-48/2024

ACTORES: ELIMINADO: DATO PERSONAL
CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación
al final de la sentencia

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO
CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: NANCY ELIZABETH
RODRÍGUEZ FLORES Y GERARDO
ALBERTO CENTENO ALVARADO

COLABORÓ: SOFÍA VALERIA SILVA
CANTÚ Y GABRIELA ITZEL VILLASEÑOR
AMEZCUA

Monterrey, Nuevo León, a 4 de abril de 2024.

Sentencia de la Sala Monterrey que **confirma**, por distintas razones, la resolución del Tribunal de Querétaro que determinaba que el Instituto Local y el Delegado Municipal, **por un lado**, carecían de competencia para **reconocer o desconocer, con fines constitutivos**, una nueva conformación de comunidad indígena Otomí Chichimeca, a la que se sumarían los indígenas de: El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo y el Gallito, para sumar en total siete barrios de Bernal, en el municipio Ezequiel Montes, Querétaro, sin que ello implicara un pronunciamiento de desaparición de la autoridad Concejo Otomí Chichimeca o de otros acuerdos aprobados en ella, entre otros, la designación de sus representantes, **y por otro lado**, bajo esa lógica, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, no podría emitir acuerdos para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, porque con independencia de su existencia y validez, la misma sólo podría vincular a quienes participaron en ella, y no a los barrios, porque estos tienen sus propias asambleas comunitarias.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional considera que, en algunos aspectos de la sentencia local deben regir razones diversas, pues, bajo un análisis con perspectiva intercultural del asunto y en atención a la pretensión de los actores: **i) por un lado**, ciertamente, **en el marco de los procedimientos de formalización o reconocimiento de comunidades**, que conforme a su derecho de autodeterminación pueden realizar dichas comunidades, en términos del

artículo 2 de la Constitución General, **son los propios pueblos indígenas** de nuestra Nación, los que pueden reconocerse a sí mismos con esa calidad, como lo indicó el Tribunal Local, **de manera que** el Delegado Municipal y la autoridad electoral no son competentes para emitir pronunciamientos constitutivos de reconocimiento o rechazo de comunidades indígenas, sin embargo, el Tribunal Local debió explicar que el INPI, es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través el trámite administrativo correspondiente, como el que, incluso, en el caso concreto, actualmente se lleva a cabo, y **ii) por otro lado, en el ámbito contencioso o de juicios electorales**, conforme a una amplia doctrina judicial, ciertamente las autoridades electorales, pueden revisar la validez de una asamblea o elección de autoridades de comunidades indígenas reconocidas, sin embargo, en el caso concreto, como señaló el Tribunal Local, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en ese proceso, no puede ser objeto de validación, por parte de la autoridad electoral ni puede tener el efecto para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, **con independencia de que dicha asamblea sí exista en relación a los asistentes a dicho evento o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.**

2

Índice

Glosario.....2
Competencia y procedencia.....3
Antecedentes.....3
Estudio de fondo.....8
Apartado preliminar. Marco conceptual y fáctico de la controversia8
 Subapartado A. Marco normativo sobre la representación de comunidades indígenas y su reconocimiento8
 1.1. Derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y a elegir un representante ante los Ayuntamientos8
 1.2. Reconocimiento por parte de las autoridades electorales.....11
 1.3. Marco conceptual de las medidas aplicables a los pueblos y comunidades indígenas, en torno a su reconocimiento como acciones declarativas y no constitutivas14
 1.4. Marco normativo de los derechos de las comunidades indígenas en el estado de Querétaro17
 Subapartado B. Contexto general y autoorganización de la Comunidad indígena de Bernal Ezequiel Montes20
 1.2. Deber de juzgar con perspectiva intercultural23
Apartado I. Materia de la controversia25
Apartado II. Decisión26
Apartado III. Desarrollo o justificación de las decisiones27
 Tema i. Reconocimiento de las Comunidades Indígenas con efectos constitutivos27
 Tema ii. Competencia electoral para verificar la validez de las asambleas comunitarias indígenas29
Apartado IV. Decisiones y efectos de la ejecutoria38
Apartado V. Formato de lectura fácil o ciudadana39
Resuelve.....40

Glosario

- Concejo Otomí Chichimeca:** Concejo Indígena Otomí Chichimeca de Peña de Bernal, Ezequiel Montes, Querétaro.
- Constitución de Querétaro:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.



Constitución General:

Delegado Municipal:

ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia

Impugnantes:

INPI:

Instituto Local:

Ley de los Pueblos y

Comunidades Indígenas:

Ley Electoral Local:

Ley Orgánica Municipal:

Sala Superior:

Tribunal de

Querétaro/Local:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Delegado Municipal de Bernal, Ezequiel Montes, Querétaro.

ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia

ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Competencia y procedencia

1. Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio ciudadano promovido contra una resolución del Tribunal Local, relacionada con la existencia de una autoridad indígena, la representación de dicha autoridad y de una comunidad indígena en el Estado de Querétaro, respecto del cual, la Sala Superior¹ determinó que, *en principio, la Sala Regional Toluca sería la competente para conocer de la demanda, por ser quien actualmente ejerce jurisdicción en el Estado de Querétaro*, sin embargo, reencauzó el asunto a esta Sala Monterrey al considerar que es el órgano competente para resolverlo, dado que se impugna la sentencia emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, por lo que *ya ha conocido de la secuela procesal relacionada con la presente controversia*².

2. Requisitos de procedencia. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos del acuerdo de admisión³.

Antecedentes⁴

Preliminar. Datos y hechos contextuales de la controversia.

1. El 19, 20, 21 y 22 de septiembre de 2022, ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia invitó, entre otras autoridades, al Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos

¹ Esto, al resolver la consulta competencial formulada por esta Sala Monterrey, a través del expediente SUP-JDC-21/2024.

² En efecto, la Sala Superior consideró: *Por lo tanto, en principio, la Sala Regional Toluca sería la competente para conocer de la demanda, por ser quien actualmente ejerce jurisdicción en el Estado de Querétaro. No obstante, se debe resaltar que la sentencia impugnada por la parte actora la emitió el Tribunal local, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Monterrey, el 7 de junio de 2023, en el Juicio de la Ciudadanía SM-JDC-54/2023.*

En consecuencia, la sala competente para conocer de la controversia es la Sala Monterrey, puesto que ya ha conocido de la secuela procesal relacionada con la presente controversia, por lo que es útil y necesario que sea ese órgano jurisdiccional quien siga conociendo del procedimiento hasta su conclusión.

³ Véase acuerdo de admisión emitido en el expediente.

⁴ **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

indígenas) y al Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Instituto Local⁵, a la Asamblea Comunitaria del Concejo Otomí Chichimeca del pueblo de Bernal, a celebrarse el 25 del mismo mes y año.

2. El 25 siguiente, **se llevó a cabo la Asamblea Comunitaria** en la que, entre otras cosas, se reconoció que los barrios que integran la Comunidad de Bernal son: **i) El Puerto, ii) Punta de la Loma, iii) La Fuente, iv) La Capilla, v) Los Palacios, vi) Barrio Nuevo y vii) El Gallito.**

Asimismo, se reconoció a sus instituciones y sus sistemas normativos, se creó el *Concejo Indígena Otomí Chichimeca de Bernal*, como autoridad tradicional y se nombró **representantes**, por un periodo de 4 años, a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia,** además serán representantes de la comunidad ante cualquier institución pública y privada de cualquier nivel⁶.

4 3. El 26, 27 y 28 de septiembre, y el 11 de octubre de 2022, **los impugnantes, en cuanto representantes del Concejo Otomí Chichimeca, remitieron** oficios a diversas autoridades, entre otras, al Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) y al Instituto Local, a fin de informar que realizaron la referida Asamblea Comunitaria, por lo que solicitaron, sustancialmente, el reconocimiento de: **i) la calidad indígena de la Comunidad de Bernal (con los 7 barrios señalados), así como su derecho de autonomía, ii) la celebración de la propia asamblea, iii) las determinaciones tomadas, iv) la creación del Concejo Otomí Chichimeca como autoridad indígena de la comunidad y v) los representantes designados**⁷.

4. El 11 de octubre de 2022, **el Secretario Ejecutivo del Instituto Local contestó que, a)** ciertamente los 7 barrios señalados⁸ cuentan con el derecho y libertad de decidir sus formas internas de convivencia, conforme a su sistema normativo interno, pero **carecía de competencia** para validar el reconocimiento de la calidad indígena de la comunidad de Bernal, y **b)** que, ante la falta de una

⁵ Así como a la Presidenta Municipal, regidor de asuntos indígenas, ambos del Ayuntamiento de Ezequiel Montes, Querétaro, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la LX Legislatura del Estado de Querétaro, Coordinador de asuntos indígenas en dicho estado, Gobernador, encargado de la oficina de representación del INPI Querétaro-Guanajuato, Director del Centro Coordinador INPI Tolimán y Directora del centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia Querétaro.

Véanse de la foja 22 a la 31 del cuaderno accesorio 1.

⁶ Visible de foja 33 a 37 del cuaderno accesorio 1.

⁷ Véase de la foja 38 a la 50, así como de la foja 475 a la 477 del cuaderno accesorio 1.

⁸ El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo, y El Gallito.



norma constitucional o legal que lo faculte para emitir los actos de reconocimiento solicitado, **también carecía de competencia** para reconocer el Concejo Otomí Chichimeca, la Asamblea General, las decisiones tomadas y las designaciones de los representantes, además, les recomendó que dicha solicitud se hiciera del conocimiento al Ayuntamiento de Ezequiel Montes, Querétaro, para los efectos conducentes⁹.

5. El 14 de octubre de 2022, **los impugnantes informaron al Delegado Municipal** (funcionario encargado de asuntos indígenas) la respuesta del Instituto Local y, nuevamente, le solicitaron que reconociera de manera formal la Asamblea Comunitaria, la elección de representantes indígenas y su persona jurídica¹⁰.

6. El 18 siguiente, **el Delegado Municipal** (funcionario encargado de asuntos indígenas) **contestó** que no reconocía ni avalaba el nombramiento del supuesto Concejo Otomí Chichimeca, porque la asamblea carecía de formalidad en su desarrollo ya que: **a)** no fue convocada por el INPI, **b)** no se le informó, para que él, como Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas), convocara a dicha asamblea, **c)** no fueron notificadas las autoridades correspondientes del municipio de que la asamblea se llevaría a cabo, **d)** no fueron convocados los Comités indígenas de los barrios El Gallito y Punta de la Loma, que están reconocidos como indígenas en la comunidad de Bernal, y **e)** los barrios El Puerto, La Fuente, La Capilla, Los Palacios y Barrio Nuevo, no han sido declarados oficialmente como zona indígena Otomí Chichimeca¹¹.

5

I. Juicios ciudadanos locales

1. Inconformes, el 17 de octubre de 2022, **los actores presentaron juicio ciudadano contra la respuesta del Secretario Ejecutivo del Instituto Local**, porque, en su concepto, la determinación de falta de competencia para realizar los reconocimientos solicitados afecta sus derechos político-electorales e indígenas de autodeterminación, autoorganización, autogobierno y autonomía [TEEQ-JLD-32/2022].

⁹ Oficio SE/1511/22 que obra de la foja 158 a 164 del cuaderno accesorio 3.

¹⁰ Véase foja 478 del cuaderno accesorio 1.

¹¹ Página 21 del cuaderno accesorio 1.

2. El 21 siguiente, **los impugnantes** también **presentaron juicio ciudadano contra la negativa del Delegado Municipal** (funcionario encargado de asuntos indígenas) de reconocer la Asamblea Comunitaria, el Concejo Otomí Chichimeca como autoridad indígena y las designaciones de los representantes, al considerar que se afectan sus derechos político-electorales e indígenas de autodeterminación, autoorganización, autogobierno y autonomía [TEEQ-JLD-31/2022].

3. El 25 de abril de 2023¹², el **Tribunal Local**, previa acumulación, **desechó** los medios de impugnación presentados por los impugnantes, al considerar que carecían de *personería y legitimación para impugnar en representación de la comunidad indígena de Bernal*, al no acreditarse la existencia del Concejo Otomí Chichimeca de la referida comunidad como autoridad tradicional y, por ende, a los promoventes en calidad de representantes.

II. Primer juicio federal (SM-JDC-54/2022)

6

1. Inconformes, el 4 de mayo, **los actores presentaron medio de impugnación** ante esta Sala Monterrey en el que alegaron, esencialmente, que el Tribunal de Querétaro indebidamente desechó su medio de impugnación, pues omitió flexibilizar los requisitos procesales y juzgar con perspectiva intercultural, ya que no tomó en cuenta sus rasgos sociales, las pautas culturales al auto adscribirse indígenas, a fin de superar impedimentos procesales, por lo que, limitó su derecho humano de acceso a la justicia de las personas que se auto adscriben indígenas.

2. El 7 de junio, **esta Sala Monterrey revocó** la sentencia del Tribunal Local, al considerar que no debió declarar la improcedencia de los juicios ciudadanos promovidos, sobre la base de que los impugnantes no acreditaron la representación indígena que ostentaron, pues la controversia requería un análisis y pronunciamiento de fondo, ya que, precisamente, comparecieron a la instancia local, a controvertir la negativa del Instituto Local y del Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) de reconocerlos como representantes del Concejo Otomí Chichimeca de la Comunidad Indígena de Bernal, nombramiento que refieren se les otorgó en una Asamblea Comunitaria.

¹² En adelante, todas las fechas se refieren al 2023, salvo precisión en contrario.



Por lo que se ordenó al Tribunal Local emitir **una nueva sentencia** en la que esencialmente debía **a)** reconocer que los impugnantes tienen interés para acudir en defensa de un derecho que consideren afectado, como el de autodeterminación y representación (interés jurídico y legítimo), a fin de que estudie el fondo de la controversia que se plantea en esa instancia, **b)** una vez pasado al estudio del fondo del asunto, primero, determinara si el Instituto Local y el Delegado Municipal tenían competencia para reconocer la celebración de la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022, y los acuerdos aprobados en la misma, como la creación del Concejo Otomí Chichimeca, y la designación de representantes, **c)** en el supuesto de considerar que no eran competentes para realizar tales reconocimientos, entonces identificar las autoridades que sí cuentan con facultades para atender las solicitudes de reconocimiento presentadas por los impugnantes, y **d)** en el caso de estimar que el Instituto Local y el Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) sí tuvieran competencia para realizar dichos reconocimientos, debía analizar la validez de la Asamblea Comunitaria, conforme a su sistema normativo interno que rige actualmente.

III. Resolución local y acto impugnado en este juicio (TEEQ-JLD-31/2023 y TEEQ-JLD-32/2023y acumulados)

1. El 22 de diciembre, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Monterrey, el **Tribunal de Querétaro**, previa acumulación, entre otras cuestiones **determinó**: **a)** el Instituto Local y el Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas), carecen de competencia para reconocer la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022 y los acuerdos aprobados en ella, **b)** **confirmar** el oficio del Secretario Ejecutivo del Instituto Local en el que informó que carecía de competencia para reconocer el Concejo Otomí Chichimeca, la Asamblea General, las decisiones tomadas y las designaciones de los representantes, **c)** **revocar** el diverso del Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) en el que señaló que no reconocía ni avalaba el nombramiento del supuesto Concejo Otomí Chichimeca, porque la asamblea carecía de formalidad, **d)** las Asambleas Generales de cada barrio de la Comunidad de Bernal son las autoridades indígenas competentes para realizar el reconocimiento de la **creación** del Concejo Otomí Chichimeca como su **nueva autoridad tradicional** y su **representación de los 7 barrios**, y **e)** la Asamblea Comunitaria de 22 de septiembre de 2022 **carecía de eficacia** en todo lo que vincule a los barrios de la Comunidad de Bernal.

2. Inconformes, el 4 de enero de 2024, **los actores presentaron** medio de impugnación ante esta Sala Monterrey.

3. El 11 siguiente, **la Magistrada Presidenta consultó** a la Sala Superior sobre quién era el órgano competente para conocer y resolver el presente asunto, quien, el 31 de enero del año en curso, lo **reencauzó** a esta Sala Monterrey para que resolviera el fondo del asunto, derivado de que ya conocía la presente controversia [SUP-JDC-21/2014].

4. El 2 de febrero del presente año, se recibió el asunto en esta Sala Regional, por lo que la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SM-JDC-48/2024 y, por turno, lo remitió a la ponencia a cargo del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien en su oportunidad, lo radicó, admitió y, al no existir trámites pendientes por realizar, cerró instrucción.

Estudio de fondo

8 Apartado preliminar. Marco conceptual y fáctico de la controversia

Con el objeto de presentar un contexto conceptual y fáctico mayormente necesario e incluso, como premisas básicas para comprender con mayor claridad el presente asunto y resolver la controversia, se presentan, por un lado, el tipo de órganos e instituciones involucradas, y por otro, la manera en la que surgió la controversia que nos ocupa.

Subapartado A. Marco normativo sobre la representación de comunidades indígenas y su reconocimiento

1.1. Derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y a elegir un representante ante los Ayuntamientos

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación y autonomía que, entre otros, incluye **elegir a sus autoridades** para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución General¹³).

¹³ **Artículo 2o.-** La Nación Mexicana es única e indivisible. [...]

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutaran y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan



Asimismo, las comunidades indígenas tienen derecho a elegir, mediante sus usos y costumbres, **un representante indígena, actualmente, con participación y representación de la comunidad ante los Ayuntamientos con derecho de voz en el Cabildo** (artículo 2, segundo párrafo, base A, fracción VII, de la Constitución General¹⁴).

La doctrina judicial ha reconocido que el **derecho de autogobierno**, como manifestación concreta de la autonomía, comprende: **i)** reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades acorde con sus usos y costumbres, **ii)** el ejercicio de sus formas plena en la vida política del Estado, **iii)** la participación plena en la vida política, y **iv)** 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 intereses¹⁵.

¿Y cuál es el alcance de dicha previsión Constitucional para tal efecto? En principio, como garantía primaria, se prevé el deber de las constituciones y leyes de las entidades federativas de reconocer y regular este derecho en los municipios¹⁶, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

9

Asimismo, como garantía subsidiaria de efectividad del derecho fundamental, en el ámbito de controversias indígenas, para esta Sala Monterrey, en consonancia con los criterios de la Sala Superior, evidentemente, es el deber implícito o correlativo de los Tribunales constitucionales de garantizar la eficacia de dicho

sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

¹⁴ Artículo 2o. [...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. [...]

¹⁵ 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.

¹⁶ En la reforma constitucional del 22 de agosto de 2015, en el transitorio segundo que reformó el artículo 2, apartado A, fracción III, se estableció que: [...] *Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.* [...]

derecho cuando analizan una controversia de esa naturaleza, a efecto de entender en un sentido amplio, serio y fuerte dicha representación¹⁷.

Ello, debido a que el **derecho de representación** de los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos es indispensable para su autodeterminación y fortalecimiento, porque mediante su ejercicio se coadyuva a su auténtica participación de frente a la estructura orgánica funcional del Ayuntamiento, al **transmitir y dar a conocer a las autoridades del Cabildo**, la particular **ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales** esenciales que permitan a las autoridades emitir decisiones tomando en cuenta tales elementos¹⁸.

Así, conforme con el mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, **los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación** y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos con los que mantengan alguna relación y que sean sometidos al conocimiento del Cabildo¹⁹.

10

De ahí que se reconociera que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de Cabildo, lo cual los proyecta como un verdadero representante de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, a fin de que cuenten con un poder real de intervención y participación en la toma de decisiones del poder público que les afecta²⁰, **y que para esta Sala Monterrey reflejan una interacción sistemática de los valores**

¹⁷ Criterio de la Sala Superior emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...].

Y también en la diversa sentencia **SUP-REC-588/2018**: [...] *De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...].

¹⁸ Véase el criterio de la Sala Superior emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *Por tanto, el objeto y fin fundamental de la implementación de la representación indígena se traduce en la posibilidad de representar a la comunidad indígena de cara a la estructura orgánica funcional del Ayuntamiento a efecto de transmitir y dar a conocer la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y costumbres de las comunidades indígenas a efecto de dar materialidad a su derecho, de participación y representación política en los Ayuntamientos.* [...].

¹⁹ Criterio de la Sala Superior emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones* [...].

Y también en la diversa sentencia **SUP-REC-588/2018**: [...] *De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...].

²⁰ Ídem **SUP-JDC-114/2017**: [...] *Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de Cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánica funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal.* [...].



constitucionales previstos en los artículos 2 y 115 de la Constitución General.

Ello, porque el representante indígena constituye una figura reconocida para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, en la que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los Ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de emitir las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

Así, la doctrina judicial sobre los derechos de las comunidades indígenas ha reconocido su derecho a **participar, a través de sus representantes electos, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural y, concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

11

1.2. Reconocimiento por parte de las autoridades electorales

Ahora bien, los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir a la persona que fungirá como su representante ante el ayuntamiento, así como a su **reconocimiento y regulación en las normas de las entidades federativas**, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme a las tradiciones y normas internas de aquéllos²¹.

De ahí que, evidentemente, dicha elección debe ser apegada al **derecho de autodeterminación de cada comunidad o pueblo indígena que tenga interés**

²¹ Criterio sostenido en la Tesis 1ª. CXII/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro y texto: **LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto constitucional dispone que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales deben reconocerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas; asimismo, de esta disposición constitucional se advierte que aquéllos gozan de libre determinación y autonomía para elegir: a) de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III); y, b) en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, lo cual, también debe reconocerse y regularse por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas (fracción VII). Por tanto, la observancia al artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas. Véase también el criterio de la Sala Superior en el **SUP-REC-588/2018**, en el que se determinó que [...] *es indispensable que su reconocimiento y regulación quede comprendidos en las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con las tradiciones y normas internas de aquéllos.* [...].

o pueda resultar afectado por alguna decisión de la autoridad (municipal en este caso), conforme a sus procedimientos internos, usos y costumbres, generalmente, a través de una **Asamblea General Comunitaria**²².

Asimismo, contar con certidumbre en cuanto a la ostentación o reconocimiento de dicha representación, a efecto de proteger el derecho de la comunidad a estar informada de quién es dicha persona y, a su vez, facilitar frente a otras autoridades estatales la calidad del representante para realizar las gestiones correspondientes en representación de la comunidad.

A la vez que, **las autoridades estatales tienen el deber de reconocer** a las personas que fueron electas por su comunidad como representantes indígenas, así como a sus autoridades tradicionales.

Desde luego, en el entendido de que **su intervención sólo se limitará a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad**, sus autoridades o el propio representante notifique, con base en las actas correspondientes, **esto como una acción declarativa de derechos**, sin que la autoridad estatal tenga en absoluto alguna potestad para revisar dicha petición y acto de registro.

De lo contrario, equivaldría a permitir una intervención injustificada de la autoridad en la autodeterminación de los pueblos y comunidades, respecto a sus formas de elección y organización.

Incluso, es preciso señalar que la Sala Superior ha analizado situaciones en las que una comunidad indígena solicita la acción declarativa de certeza de derechos colectivos reconocidos en el artículo 2 constitucional, pero en cuyas legislaciones no se prevé un procedimiento para estos efectos.

²² Tesis XIII/2016, de rubro y texto: **ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOpte RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.** Del contenido de los artículos 2º, Apartado A, fracciones III y VIII, 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; así como en los diversos 4, 5 y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias; que la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno. De conformidad con lo anterior, se concluye que es la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad en el municipio, la que determina quién o quiénes se desempeñan como representantes del Ayuntamiento, por lo que, cuando se decida ratificar o no a los concejales propietarios, o tomar protesta a los suplentes en su caso, para que ejerzan el cargo, se debe privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación.



En ese sentido, ante la ausencia de una ley que regule los procedimientos por medio de los cuales las comunidades indígenas pueden hacer efectivos sus derechos de autonomía y libre determinación, **son las autoridades jurisdiccionales las que deben llevar a cabo el análisis relativo a si es o no procedente la acción declarativa de certeza de derechos de una comunidad indígena**²³.

Tal como ocurrió en el asunto de la comunidad indígena de Cherán, en el que solicitaba transitar a su sistema normativo indígena para designar a sus autoridades, ante lo cual, el Instituto Electoral de Michoacán consideró inviable su petición al carecer de facultades para ello, pues no existía una ley secundaria que estableciera el procedimiento respectivo, en dicho asunto, la Sala Superior, determinó, entre otras cuestiones, la procedencia de la acción declarativa de certeza de derechos, para que la comunidad indígena aplicara sus propios sistemas normativos²⁴.

Otro asunto fue el de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, en el que personas de esa comunidad acudieron a la jurisdicción electoral, a fin de solicitar la acción declarativa de derechos, ante la negativa del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de reconocerles la calidad de comunidad indígena; al respecto, la Sala Superior consideró procedente emitir la declaratoria del derecho de dicha comunidad indígena purépecha, como persona moral de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno

25.

²³ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-REC-157/2022 y acumulado, que si bien, esa controversia derivó del reconocimiento de la comunidad LeBarón, ese derecho se planteó a partir de los derechos constitucionales establecidos para las comunidades indígenas "equiparables", en el cual estableció:

Por otro lado, esta Sala Superior ha analizado situaciones en las que una comunidad indígena está solicitando la acción declarativa de certeza de derechos, a fin de que pueda ejercer los derechos colectivos reconocidos en el artículo 2.º constitucional, pero en cuyas legislaciones no se prevé un procedimiento para estos efectos. [...]

En tercer lugar, se ha decidido que, ante la ausencia de una ley que regule los procedimientos por medio de los cuales las comunidades indígenas o equiparables pueden hacer efectivos sus derechos de autonomía y libre determinación, o aquellos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución general, son las autoridades jurisdiccionales las que deben llevar a cabo el análisis relativo a si es o no procedente la acción declarativa de certeza de derechos de una comunidad indígena o equiparable.

²⁴ SUP-JDC-9167/2011.

²⁵ SUP-JDC-1865/2015, en el que la Sala Superior sostuvo: A) *Procedencia de la acción declarativa de certeza*

Esta Sala Superior estima que resulta procedente la acción declarativa de certeza atendiendo a una situación de hecho que genera incertidumbre respecto del alcance del derecho de las comunidades y pueblos indígenas a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, como parte de su derecho a la participación política, pues existe la posibilidad seria y real de que con tal situación se afecte o perjudique en cualquier modo los derechos mencionados a partir de la imposibilidad de ejercer directamente los recursos que le corresponden o de participar de manera efectiva en su administración.

Respecto de la procedencia de la acción declarativa, esta Sala Superior ya ha señalado que la misma se encuentra reconocida en el derecho positivo mexicano, por ejemplo, en el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles[43] y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (Ciudad de México).

Tales disposiciones establecen, en los mismos términos, que puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario.[44] Asimismo, otros tribunales han reconocido la acción declarativa, tal como se ejemplifica en la tesis sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN.[45]

De ese modo, en términos de la jurisprudencia de rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, no sólo es admisible una acción que tenga por objeto

1.3. Marco conceptual de las medidas aplicables a los pueblos y comunidades indígenas, en torno a su reconocimiento como acciones declarativas y no constitutivas

Como se indicó, el Estado mexicano no sólo ha reconocido su composición plural y derechos de las comunidades indígenas, sino su compromiso con acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y el respeto a su integridad, garantizando, entre otras cosas, la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, **respetando su identidad social y cultural, así como sus costumbres, tradiciones e instituciones** (artículo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales²⁶).

En concreto, conforme con esos compromisos, deben **adoptarse medidas especiales que salvaguarden a las personas**, instituciones, bienes, trabajo y medio ambiente **de los pueblos indígenas**. Medidas que no deberán contrarias a sus deseos expresados libremente, sin discriminación. Así como adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al

14

la obtención de una condena, sino también la que persiga una declaración judicial sobre una determinada situación jurídica, con la intención de que tal declaratoria tenga fuerza vinculante. De forma que la sentencia declarativa que se emita producirá certeza y seguridad jurídica sobre el derecho o relación jurídica que se considere tener.

En esas condiciones, se puede establecer que los elementos necesarios para la procedencia de la acción declarativa son los siguientes: a) Una situación de hecho que produzca incertidumbre o falta de seguridad en un posible derecho, y b) La posibilidad sería o real de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho.

Los elementos de la acción declarativa antes enunciados se actualizan en el caso concreto, atendiendo a lo siguiente:

a) Una situación de hecho que produzca incertidumbre o falta de seguridad en un posible derecho. En primer lugar, el elemento relativo a la situación de hecho que produce incertidumbre en los derechos político-electorales, se colma en la medida en que el oficio emitido por el Ayuntamiento responsable genera una situación fáctica de falta de certeza acerca de si los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno incluyen, entre otros elementos normativos, la libertad decisoria de los pueblos y comunidades indígenas de escoger su desarrollo integral mediante sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, es decir, el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre lo propio y particularmente los derechos que alegan en el sentido de manejar directamente los recursos públicos que les correspondan como parte de su derecho de participación política.

b) La posibilidad sería o real de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho. En segundo lugar, en lo tocante al segundo elemento de la acción declarativa, también se satisface, puesto que la situación de incertidumbre mencionada genera una seria posibilidad de afectación a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena actora, vinculados con su derechos a la participación política efectiva, así como los derechos al desempeño del cargo y el derecho al sufragio tanto activo como pasivo de los miembros de la comunidad indígena, conforme a sus propios sistemas normativos.

Lo anterior es así, porque el proceder del Ayuntamiento responsable, al emitir el oficio reclamado en el que niega la petición de la comunidad indígena, genera la probabilidad fundada de que sus derechos reconocidos constitucionalmente en el artículo 2º de la Constitución Federal se vean menoscabados o vulnerados, en razón de que la autoridad responsable sólo realiza un reconocimiento meramente nominal de la comunidad indígena actora, no real, ya que soslaya o pierde de vista el carácter específico de comunidad purépecha reconocido expresamente a partir de la Constitución local y como titular de los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos expresamente en el artículo 2º constitucional, vinculados estrechamente con su derecho a la participación política, y de los demás derechos resguardados en el artículo 2º constitucional y en el orden jurídico estatal e internacional.

Esa falta de reconocimiento podría afectar los derechos que tiene directamente reconocidos en el artículo 2º constitucional y que resguardan su propia existencia e identidad cultural como integrantes del pueblo purépecha, formando una unidad social, económica, y cultural asentada en un determinado territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

²⁶ Ratificado por el Estado Mexicano y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.



afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo (artículos 4 y 5, del Convenio 169²⁷).

En ese sentido, los pueblos indígenas tienen **derecho a conservar las costumbres e instituciones propias**, cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales, por lo que, **siempre que sea necesario, deberán preverse los procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de ese principio** (artículo 8, del Convenio 169²⁸).

La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, establece que los Estados adoptarán las medidas necesarias para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en el caso de que tales prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales (artículo 4²⁹).

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, **por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos**, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 8³⁰).

15

27 Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

28 Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

²⁹ Aprobada en resolución 47/135 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

³⁰ Aprobada en resolución 61/295 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

El principio de menor intervención en cuanto al régimen interno de las comunidades indígenas debe orientar la actividad estatal. No obstante, también existe la obligación de realizar acciones tendentes a la conservación y desarrollo de los núcleos poblacionales protegidos y de implementar medidas especiales orientadas a maximizar su autonomía y protección de sus derechos.

La protección de los derechos fundamentales de participación y representación de personas integrantes de un pueblo o comunidad indígena debe realizarse mediante un enfoque y sensibilidad intercultural, que permita promover la integración y convivencia armónica entre ellas.

Por tanto, el reconocimiento a la diversidad de sistemas jurídicos y formas de organización política y administrativa en el Estado Mexicano sustentada en los pueblos originarios implica, entre otras cosas, que la vigencia y observancia de los derechos fundamentales debe analizarse conforme a la interacción del sistema jurídico en que se inscribe su ejercicio y aquel bajo el cual se rige la generalidad de la población en el país.

16

En atención a ello, y con una visión de sensibilidad intercultural, al advertirse la necesidad de fortalecer la eficacia normativa de la interpretación conforme con la Constitución del sistema estatal, es jurídicamente viable considerar que las autoridades estatales y administrativas electorales cuenten con un registro de representantes de comunidades indígenas, con independencia de la organización política y territorial de sus municipios, pues este tipo de organización política municipal no sólo incluye comunidades indígenas, sino también personas y asentamientos sin identidad en un tipo de etnia indígena, lo cual, no debe invadir derechos de las personas que se autoadscriban indígenas y que se autoorganizan conforme a sus usos y costumbres, y que pretenden ser reconocidos con esa calidad, así como a sus representantes.

Lo anterior, para contribuir al empoderamiento de dichos representantes y, consecuentemente, de sus comunidades, ante las autoridades del estado, y orientar a éstas sobre la trascendencia de dicha representación, y sobre la prevalencia y la manera que deja insubsistente la figura de los delegados y subdelegados en el caso de este tipo de comunidades (indígenas).



La creación de un registro contribuye a maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, al constituir una **acción declarativa** que tiene como objetivo conservar las tradiciones y proteger su derecho a elegir libremente a la persona que los representará y hablará por ellos en el órgano del estado, así como brindar certeza a la comunidad que su representante será reconocido por las autoridades del estado.

No pasa inadvertido para esta Sala Monterrey que, la normativa local en la materia de pueblos y comunidades indígenas, establece que, para el caso, de que se pretenda crear un nuevo asentamiento indígena, bastará su solicitud y la sujeción al procedimiento de auto adscripción o acuto reconocimiento, la cual se tramitará ante la autoridad de la materia, de cualquier nivel de gobierno, para su asesoría e inclusión en ésta relación (artículo 3, último párrafo, de la Ley de Pueblos y Comunidades indígenas³¹).

1.4. Marco normativo de los derechos de las comunidades indígenas en el estado de Querétaro

Ahora bien, ¿De qué manera deben entenderse las previsiones legales sobre el tema de la representación indígena en Querétaro? ¿La regulación reconoce el derecho de las comunidades indígenas para garantizar sus derechos de representación y participación en la toma de decisiones del ayuntamiento?

17

En primer lugar, el estado de Querétaro, como parte de la federación mexicana, está regido y vinculado por las normas y criterios mencionados, en cuanto a las bases y derechos que establece y reconoce la Constitución General y Tribunales constitucionales sobre el tema, como un punto de partida o mínimo.

Así, en congruencia, en dicha entidad, se declara y reconoce que dicho estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales,

³¹ **Artículo 3.** Esta Ley reconoce a los pueblos indígenas Otomí, Huasteco y Pame, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en los municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán. Para los efectos de ésta Ley y para todos los niveles de gobierno, los pueblos y comunidades indígenas, se encuentran distribuidos en el Estado de forma siguiente: [...]

V. Ezequiel Montes: Barreras, El Bondotal, El Cardonal, El Ciervo, El Coyote, El Gallito, El Jagüey Grande, Guanajuatito, La Higuera, La Nueva Unidad, La Purísima, Las Rosas, Loberas, Los Pérez, Los Ramírez, Los Sánchez, Los Velázquez, Palo Seco, Punta de la Loma, San Antonio, San José del Jagüey, San José de los Trejo, Sombrerete y Villa Progreso (Barrios Santa María, San José y San Miguel); [...]

Esta relación de pueblos y comunidades indígenas, es enunciativa, más no limitativa, toda vez, que para el caso de que se pudiera crear un nuevo asentamiento indígena, bastará su solicitud y la sujeción al procedimiento de auto adscripción o auto reconocimiento, la composición lingüística y demográfica, la geografía territorial de la comunidad, incluyendo, en su caso, la pertenencia de varias unidades interiores; localidades, barrios y secciones, entre otros; la estructura y mecánica de la autoridad comunitaria, la costumbre jurídica, el calendario festivo y ritual anual. Dicha solicitud se tramitará ante la autoridad de la materia, de cualquier nivel de gobierno, para su asesoría e inclusión en ésta relación.

económicas, culturales y políticas (artículo 2, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas³²), y la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, y en su constitución se establece que en las leyes respectivas se garantizará la riqueza de sus costumbres y tradiciones, su autonomía, libre determinación, sistemas normativos, así como su territorio, lengua y patrimonio cultural (artículo 3, de la Constitución de Querétaro³³).

Asimismo, que en los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán su desarrollo y formas de organización conforme a los parámetros constitucionales, incluso que, en esos municipios, deberá existir una comisión de asuntos indígenas (artículos 12, 36 y 38, de la Ley Orgánica Municipal³⁴).

En concreto, la Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, para: **a) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, c) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, d) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos** (artículo 10, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas³⁵), y el correlativo deber del Estado de respetar ese derecho (artículo 11, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas³⁶).

18

³² **Artículo 2.** El Estado de Querétaro, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas y políticas o parte de ellas.

³³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO

Artículo 3. [...]

En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva.

³⁴ **Artículo 12.-** En los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y las leyes aplicables.

Asimismo, promoverán que la educación básica que se imparta, sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente.

Para los efectos de los párrafos anteriores, los ayuntamientos expedirán normas de carácter general, en el ámbito de su competencia.

Los centros de población indígena podrán tener la denominación de categoría política de conformidad con sus usos y costumbres.

Artículo 36.- Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento, sus miembros se constituirán en comisiones permanentes para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales, así como para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y para atender permanentemente los asuntos concernientes a la administración municipal. En caso de que uno o más de ellos incumplieren con sus obligaciones, podrán ser sustituidos por el Ayuntamiento.

Artículo 38.- Las comisiones permanentes de dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. En cada Municipio se podrán constituir como mínimo las siguientes: (...)

XI. DE ASUNTOS INDÍGENAS.- En aquellos municipios en que existan pueblos o comunidades indígenas, deberá existir una Comisión que se encargue de los asuntos relacionados en el Capítulo Cuarto del Título I de la presente Ley.

³⁵ Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Artículo 10. Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, mientras no contravengan el orden jurídico existente, para:

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

II. Aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política del Estado de Querétaro y demás leyes aplicables, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres;

III. **Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;** [...];

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; y [...].

Incluso, la Ley Electoral Local dispone que los pueblos y comunidades indígenas **tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos**, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, de conformidad con las leyes aplicables en la materia (artículo 25³⁷).

Entonces, en Querétaro **¿cuál es el alcance del derecho de las comunidades indígenas para garantizar sus derechos de representación y participación ante el ayuntamiento en la toma de decisiones que pueden afectarles?**

Para esta Sala Monterrey, una lectura *conforme a la Constitución* de las previsiones de la legislación de Querétaro sobre derecho de **los pueblos y comunidades indígenas a elegir un representante ante los ayuntamientos** debe entenderse orientada al reconocimiento del derecho de participación y representación indígena, como un derecho serio, **directo y efectiva** ante el ayuntamiento³⁸, para que tenga un alcance o connotación real.

Así, en Querétaro, los representantes indígenas ante los ayuntamientos electos por su comunidad, mediante sus usos y costumbres, **deben ser entendidos con un poder efectivo para participar de manera directa en las sesiones cabildo**, desde luego, sin autoridades paralelas o intermedias (como la figura de delegados o subdelegados que será analizada), para generar una comunicación auténtica, así como la posible defensa legítima y real de los intereses de la comunidad frente al ayuntamiento.

De modo que, en consonancia con la doctrina judicial mencionada en el punto precedente, y las bases legales de la propia legislación de Querétaro, la comunidad y el representante indígena tienen derecho al: **a)** respeto del derecho de autodeterminación del procedimiento de elección, **b)** reconocimiento de

³⁶Artículo 11. El Estado respetará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a elegir a sus autoridades y representantes locales, a través de sus usos y costumbres.

³⁷ **Artículo 25.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

³⁸ Incluso, conviene señalar como hecho notorio para esta Sala Regional Monterrey, que, sobre el tema relacionado con la adecuación de la legislación local a las previsiones constitucionales sobre el tema, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en una sentencia de avanzada, ordenó su regulación, e incluso ordenó al OPLE y partidos la implementación de medidas para fortalecer la participación política de los indígenas (véase sentencia del TEEQ-JLDC-1/2019 resuelto el 16 de abril del 2019).

Además, el propio Instituto Electoral de Querétaro, informó que, *derivado de lo* [que ordenó el Tribunal local] se está llevando a cabo la *verificación de los sistemas normativos históricos de diversas comunidades indígenas*, y que actualmente se cuenta con reportes etnográficos de las comunidades de San Joaquín y Tequisquiapan.

representante indígena, **c)** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **d)** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del cabildo. Desde luego, en los temas pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **e)** a desempeñar el cargo, y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad³⁹.

Subapartado B. Contexto general y autoorganización de la Comunidad indígena de Bernal Ezequiel Montes

El estado de Querétaro tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales **conservan sus propias instituciones** sociales, económicas, culturales y políticas (artículo 2, de la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas⁴⁰), y la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, y en su constitución se establece que en las leyes respectivas se garantizará la riqueza de sus costumbres y tradiciones, su **autonomía, libre determinación, sistemas normativos**, así como su territorio, lengua y patrimonio cultural (artículo 3, de la Constitución de Querétaro⁴¹).

20

En ese sentido, la Ley en la materia **reconoce** a los pueblos indígenas **Otomí**, Huasteco y Pame, así como a las **comunidades indígenas** que los conforman, asentadas en los municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, **Ezequiel Montes**, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán (artículo 3, de la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas⁴²).

³⁹ Todas expresamente mencionadas (salvo implícitamente el derecho a ser reconocido), en el criterio sostenido por la Sala Superior en el **SUP-REC-588/2018**, en el que se determinó que el Congreso de Sinaloa al hacer las adecuaciones a su legislación local sobre los derechos de las comunidades indígenas, había dejado de regular: [...]

1. *El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de dicha entidad federativa.*
2. *El derecho a participar en las sesiones de cabildo en todos aquellos asuntos que puedan afectar a los pueblos y comunidades representadas, así como las reglas para que dichos representados sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.*

3. *Las garantías de que dichos representantes no serán removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades, más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representan.*

Bajo estas premisas, al no estar previstos tales elementos jurídicos en la Constitución del Estado de Sinaloa o en la mencionada Ley, a juicio de esta Sala Superior, existe una omisión parcial que se traduce en un obstáculo que impide el acceso efectivo a dicha representación de forma plena, lo que produce la existencia de una situación fáctica contraria a lo que ha mandatado el Poder de Reforma en el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución General de la República. [...]

⁴⁰ **Artículo 2.** El Estado de Querétaro, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. [...]

⁴¹ **Constitución de Querétaro**

Artículo 3. [...]

En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva. (Ref. P. O. No. 15, 23-II- 18)

⁴² **Artículo 3.** Esta Ley reconoce a los pueblos indígenas Otomí, Huasteco y Pame, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en los municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán. Para los efectos de ésta Ley y para todos los niveles de gobierno, los pueblos y comunidades indígenas, se encuentran distribuidos en el Estado de forma siguiente: [...]

V. Ezequiel Montes: Barreras, El Bondotal, El Cardonal, El Ciervo, El Coyote, El Gallito, El Jagüey Grande, Guanajuatito, La Higuera, La Nueva Unidad, La Purísima, Las Rosas, Loberas, Los Pérez, Los Ramírez, Los Sánchez, Los Velázquez, Palo Seco, Punta de la Loma, San Antonio, San José del Jagüey, San José de los Trejo, Sombrerete y Villa Progreso (Barrios Santa María, San José y San Miguel);



Asimismo, en los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, **los ayuntamientos promoverán** su desarrollo y formas de organización conforme a los parámetros constitucionales, incluso que, en esos municipios, **deberá existir una comisión de asuntos indígenas** (artículos 12, 36 y 38, de la Ley Orgánica Municipal⁴³).

En concreto, la propia ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, para: **a)** decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; **b)** aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, **c)** elegir **de acuerdo con sus normas, procedimientos** y prácticas tradicionales, a las **autoridades o representantes**, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, **d)** elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos (artículo 10, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas⁴⁴), y el correlativo deber del Estado de respetar ese derecho (artículo 11, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas⁴⁵).

Específicamente, el municipio de **Bernal Ezequiel Montes, para su gobierno y administración interna** se divide en delegaciones, subdelegaciones, barrios, colonias, sectores y manzanas, y entre otros, se encuentra la delegación Villa Bernal y el poblado con el mismo nombre, el cual se conforma por los barrios El Gallito, El Puerto, Punta de la Loma y Barrio Nuevo⁴⁶, así como Los Palacios, La Capilla y La Fuente, estos, que aun sin ser reconocidos en la reglamentación municipal como barrios, son distinguidos con ese carácter por costumbre y,

21

⁴³ **Artículo 12.-** En los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y las leyes aplicables. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)

Asimismo, promoverán que la educación básica que se imparta sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente. Para los efectos de los párrafos anteriores, los ayuntamientos expedirán normas de carácter general, en el ámbito de su competencia.

Los centros de población indígena podrán tener la denominación de categoría política de conformidad con sus usos y costumbres.

Artículo 36.- Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento, sus miembros se constituirán en comisiones permanentes para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales, así como para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y para atender permanentemente los asuntos concernientes a la administración municipal. En caso de que uno o más de ellos incumplieren con sus obligaciones, podrán ser sustituidos por el Ayuntamiento.

Artículo 38.- Las comisiones permanentes de dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. En cada Municipio se podrán constituir como mínimo las siguientes: (...)

XI. DE ASUNTOS INDÍGENAS. - En aquellos municipios en que existan pueblos o comunidades indígenas, deberá existir una Comisión que se encargue de los asuntos relacionados en el Capítulo Cuarto del Título I de la presente Ley.

⁴⁴ Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas.

[...] Artículo 10. Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, mientras no contravengan el orden jurídico existente, para:

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

II. Aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política del Estado de Querétaro y demás leyes aplicables, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres;

III. Elegir **de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;** [...];

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; y [...].

⁴⁵ Artículo 11. El Estado respetará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a elegir a sus autoridades y representantes locales, a través de sus usos y costumbres.

⁴⁶ Artículo 8, primer párrafo, y 9, fracción III, del Reglamento de Policía y Gobierno Municipal de Ezequiel Montes.

actualmente, se encuentran en proceso de registro en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas⁴⁷.

En ese sentido, es preciso señalar que el INPI, en cumplimiento a un requerimiento de la magistratura instructora local, señaló que, el 14 de noviembre de 2022, *Armando Flores Feregrino* (Delegado Municipal y funcionario encargado de asuntos indígenas) solicitó el registro para que la comunidad de Bernal con los 7 barrios que la integran formen parte del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, la cual se encontraba *en etapa de revisión y validación por parte de Oficinas Centrales para su posterior publicación*⁴⁸.

Asimismo, de los reportes etnográficos allegados al expediente local, los informes del Ayuntamiento, del Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) y del INPI, la responsable señaló que la Asamblea Comunitaria es el órgano máximo de decisión de la Comunidad de Bernal Ezequiel Montes⁴⁹.

22

Además, cada uno de los 7 barrios que conforman la delegación de Bernal son **representados** por un Comité de Participación Ciudadana o Comité de Barrio, los cuales se integran por personas nombradas en la asamblea de barrio y que ocupan los cargos de presidente, secretario, tesorero y vocales, quienes llevan a cabo asambleas que son convocadas, principalmente, por el Delegado Municipal de Bernal (funcionario encargado de asuntos indígenas), con el apoyo del propio Comité de Participación Ciudadana de cada barrio⁵⁰.

Los presidentes de los comités son conocidos como máxima autoridad de cada uno de los barrios, y a su vez, en la comunidad de Bernal los barrios reconocen al Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) en turno como máxima autoridad.

1.2. Deber de juzgar con perspectiva intercultural

El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas exige que el estudio de los casos relacionados

⁴⁷ Tal como lo precisó el Tribunal Local en la sentencia impugnada (foja 39), derivado de las constancias que obran en autos.

⁴⁸ Oficio ORQG/INPI/OF/142/2023 y anexos, visibles de la foja 928 a la 975 del cuaderno auxiliar 2.

⁴⁹ Véase oficio ORQG/INPI/OF/143/2023 del INPI en Querétaro-Guanajuato.

⁵⁰ Como lo indicó el Tribunal de Querétaro en la sentencia impugnada (foja 41), derivado de las constancias que obran en autos.



con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades⁵¹.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que la lectura de las demandas debe favorecer, todas aquellas posibilidades que impliquen un beneficio para las comunidades, aun cuando sea únicamente para el efecto de obtener una respuesta, con independencia de que sea o no favorable.

Previo al análisis específico de los conceptos de agravio que plantea la parte actora, y con base en la perspectiva intercultural conforme a la cual se tiene que resolver el presente asunto, se hace necesario precisar la naturaleza de la controversia, a efecto de estudiar, ponderar y dilucidar adecuadamente los principios o derechos en conflicto.

Este Tribunal Electoral dispuso que las autoridades impartidoras de justicia tienen el deber de identificar claramente el tipo de controversias comunitarias sometidas a su consideración, a efecto de garantizar y proteger los derechos político-electorales de las personas, así como los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, y poder analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural cada caso⁵².

23

⁵¹ Conforme con la jurisprudencia 19/2018, de rubro y texto: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de "amigos del tribunal" (amicus curiae), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

⁵² Así, en la jurisprudencia 18/2018, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.**

En ese sentido, atendiendo a la naturaleza de los conflictos, este órgano jurisdiccional ha identificado que tales controversias, pueden ser de tres tipos: intracomunitarias, extracomunitarias e intercomunitarias⁵³.

Por ende, ante la existencia de un escenario de conflicto como el presente, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución General, como en las normas locales y en el Derecho internacional, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

24

Con esta forma de proceder se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propiciamos y participamos en la solución de la controversia, enfoque distinto a la concepción tradicional de la jurisdicción entendida como la función de un tercero imparcial desvinculado de la problemática.

Apartado I. Materia de la controversia

1. En la sentencia impugnada⁵⁴, el Tribunal de Querétaro, entre otras cosas, determinó, **por un lado**, que el Instituto Local y el Delegado Municipal carecían de competencia para **reconocer o desconocer, con fines constitutivos**, a una nueva conformación de comunidad indígena Otomí Chichimeca, a la que se sumarían los indígenas de: El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo y el Gallito, para sumar en total 7 barrios de Bernal,

⁵³ Las primeras (intracomunitarias) existen cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros, esto es, cuando tal autonomía se contrapone a éstos. En esa clase de conflictos, se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

Las segundas (extracomunitarias) se presentan cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad. En estos casos, se debe analizar y ponderar la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa y se privilegiará la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

Las terceras (intercomunitarias) son las que se presentan cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí. En estos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

⁵⁴ Sentencia emitida el 22 de diciembre, en el expediente TEEQ-JLD-31/2022 y TEEQ-JLD-32/2022 acumulados.



en el municipio Ezequiel Montes, Querétaro, sin que ello implicara un pronunciamiento de desaparición de la autoridad Concejo Otomí Chichimeca o de otros acuerdos aprobados en ella, entre otros, la designación de sus representantes, **y por otro lado**, bajo esa lógica, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, no podría emitir acuerdos para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, porque con independencia de su existencia y validez, la misma sólo podría vincular a quienes participaron en ella, y no a los barrios, porque estos tienen sus propias asambleas comunitarias.

2. Pretensiones y planteamientos. Los actores pretenden, en esencia, que esta Sala Monterrey revoque la sentencia del Tribunal de Querétaro, a fin de que: **i) se reconozca, con efectos constitutivos, a la comunidad** Otomí Chichimeca de Bernal, bajo una integración o alcance sobre los 7 barrios que la integran, y **ii) se declare válida la Asamblea Comunitaria** y todas las determinaciones tomadas en la misma, entre otras, la creación de una nueva autoridad tradicional como es el Concejo Otomí Chichimeca y la nueva representación indígena ante las autoridades de los tres niveles de gobierno.

3. Cuestiones a resolver. Determinar si a partir de lo considerado por la responsable y la **pretensión final** de los actores: ¿fue correcto que el Tribunal Local determinara que el Delegado Municipal y el Instituto Local carecen de competencia para realizar un reconocimiento de una comunidad indígena con efectos constitutivos? y ¿fue correcto que la responsable estableciera que la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022, no podía tener efectos para vincular a los mencionados 7 barrios?

Apartado II. Decisión

Esta **Sala Monterrey** considera que debe **confirmarse**, por distintas razones, la sentencia del Tribunal de Querétaro que determinaba que el Instituto Local y el Delegado Municipal, **por un lado**, carecían de competencia para **reconocer o desconocer, con fines constitutivos**, a una nueva conformación de comunidad indígena Otomí Chichimeca, a la que se sumarían los indígenas de El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo y el Gallito, para sumar en total siete barrios de Bernal, en el municipio Ezequiel Montes, Querétaro, sin que ello implicara un pronunciamiento de desaparición de la autoridad Concejo Otomí Chichimeca o de otros acuerdos aprobados en ella,

entre otros, la designación de sus representantes, **y por otro lado**, bajo esa lógica, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, no podría emitir acuerdos para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, porque con independencia de su existencia y validez, la misma sólo podría vincular a quienes participaron en ella, y no a los barrios, porque estos tienen sus propias asambleas comunitarias.

26

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional considera que, en algunos aspectos de la sentencia local deben regir razones diversas, pues, bajo un análisis con perspectiva intercultural del asunto y en atención a la pretensión de los actores: **i) por un lado**, ciertamente, **en el marco de los procedimientos de formalización o reconocimiento de comunidades**, que conforme a su derecho de autodeterminación pueden realizar dichas comunidades, en términos del artículo 2 de la Constitución General, **son los propios pueblos indígenas** de nuestra Nación, los que pueden reconocerse a sí mismos con esa calidad, como lo indicó el Tribunal Local, **de manera que** el Delegado Municipal y la autoridad electoral no son competentes para emitir pronunciamientos constitutivos de reconocimiento o rechazo de comunidades indígenas, sin embargo, el Tribunal Local debió explicar que el INPI, es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, a través el trámite administrativo correspondiente, como el que, incluso, en el caso concreto, actualmente se lleva a cabo, y **ii) por otro lado**, **en el ámbito contencioso o de juicios electorales**, conforme a una amplia doctrina judicial, ciertamente las autoridades electorales, pueden revisar la validez de una asamblea o elección de autoridades de comunidades indígenas reconocidas, sin embargo, en el caso concreto, como señaló el Tribunal Local, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en ese proceso, no puede ser objeto de validación, por parte de la autoridad electoral ni puede tener el efecto para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, **con independencia de que dicha asamblea sí exista en relación a los asistentes a dicho evento o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.**

Apartado III. Desarrollo o justificación de las decisiones



Tema i. Reconocimiento de las Comunidades Indígenas con efectos constitutivos

1. Los actores pretenden, en esencia, que esta Sala Monterrey ordene al Delegado Municipal y al Instituto Local que les reconozcan, con efectos constitutivos, los acuerdos tomados en la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022, consistentes en la creación del Concejo Otomí Chichimeca como nueva autoridad tradicional indígena, la designación de sus representantes ante los 3 niveles de gobierno, así como la incorporación de los 7 Barrios como parte de la Comunidad Indígena de Bernal.

2.1. En principio, **esta Sala Monterrey** considera que, ciertamente, **en el marco de los procedimientos de formalización o reconocimiento de comunidades**, que conforme a su derecho de autodeterminación pueden realizar dichas comunidades, en términos del artículo 2 de la Constitución General, **son los propios pueblos indígenas** de nuestra Nación, los que pueden reconocerse a sí mismos con esa calidad.

En ese sentido, como lo indicó el Tribunal Local, el Delegado Municipal y la autoridad electoral no son competentes para emitir pronunciamientos constitutivos de reconocimiento o rechazo de comunidades indígenas.

Sin embargo, el Tribunal de Querétaro debió explicar que el INPI, es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través el trámite administrativo correspondiente, como el que, incluso, en el caso concreto, actualmente se lleva a cabo.

Al respecto, es preciso señalar que, en el presente caso, existe el reconocimiento expreso por parte del INPI respecto a que se encuentra en proceso de validación lo relacionado con la inclusión de los 7 Barrios de la Comunidad de Bernal, al Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, de manera que dicha cuestión debió ser tomada en cuenta por el Tribunal Local, porque se trata de una institución con competencia para tomar nota a fin de reconocer analizar, validar y registrar la inclusión de comunidades indígenas dentro del referido catálogo.

En efecto, el INPI es el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades (artículos 1 y 2 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas⁵⁵).

El INPI tiene diversas atribuciones y facultades, entre otras, promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano reconocidos en la Constitución General, así como la libre determinación y autonomía, aunado a que formula y ejecuta, en coordinación con los pueblos indígenas y afroamericano, los programas para la investigación de los derechos de dichos pueblos (artículo 4, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas).

28

De manera que, se advierte que existe un trámite administrativo para tomar nota y registrar los 7 Barrios de la Comunidad de Bernal, en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, tal como lo reconoce el propio INPI, pues señala que la solicitud presentada el 14 de noviembre de 2022, *actualmente las solicitudes recibidas se encuentran en etapa de revisión y validación por parte de Oficinas Centrales para su posterior publicación*⁵⁶.

Por tanto, como se indicó, esta Sala Monterrey considera que, como lo estableció el Tribunal Local, el Delegado Municipal y el Instituto Local carecen de competencia para reconocer con efectos constitutivos que impliquen la creación de derechos y obligaciones frente a terceras personas, **sin embargo**, debió explicar que el INPI, es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del

⁵⁵ **Artículo 1.** El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo el Instituto, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México.

Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

⁵⁶ Visible de la foja 928 a la 975 del cuaderno accesorio 2, del expediente en que se actúa, en la que se advierte: *Al respecto, y toda vez que este organismo descentralizado tiene como objetivo principal garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades [...].*



catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, a través el trámite administrativo correspondiente, como el que actualmente tiene en trámite.

2.2. De manera que, es **ineficaz** el planteamiento cuanto a que el Tribunal Local debió vincular al INPI a los efectos de su determinación, porque, como se indicó, es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, a través el trámite administrativo correspondiente, como el que actualmente tiene en trámite, pero no así para realizar los reconocimientos solicitados por la parte actora, con efectos constitutivos.

2.3. Bajo ese contexto, **no tienen razón los impugnantes** en cuanto a que el Tribunal Local incorrectamente facultó a los *7 Comités de Participación Ciudadana* de los barrios de la Comunidad de Bernal para que reconozcan al Concejo Otomí Chichimeca y a sus representantes, porque **en el marco de los procedimientos de formalización o reconocimiento de comunidades**, que conforme a su derecho de autodeterminación pueden realizar dichas comunidades, en términos del artículo 2 de la Constitución General, **son los propios pueblos indígenas** de nuestra Nación, los que pueden reconocerse a sí mismos con esa calidad, como lo indicó el Tribunal Local, esas decisiones corresponden a las asambleas comunitarias.

29

Tema ii. Competencia electoral para verificar la validez de las asambleas comunitarias indígenas

1. El Tribunal de Querétaro determinó, entre otras cosas, que la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, carecía de eficacia en todo lo que vinculara a los 7 barrios de la Comunidad Indígena de Bernal, sin que esa decisión implicara la extinción o desaparición del Concejo Otomí Chichimeca.

2. Frente a ello, ante esta Sala Monterrey, los actores alegan, en esencia, que el Tribunal Local debió validar la Asamblea de 25 de septiembre de 2022, así como todos los acuerdos tomados en ella, porque en su concepto, se realizó a través de su sistema normativo interno.

3.1. Esta **Sala Monterrey** considera que, **en el ámbito contencioso electoral**, conforme a una amplia doctrina judicial, ciertamente las autoridades electorales, pueden revisar la validez de una asamblea o elección de autoridades de comunidades indígenas reconocidas, **sin embargo**, en el caso concreto, como señaló el Tribunal Local, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en ese proceso, no puede ser objeto de validación o no, por parte de la autoridad electoral.

En ese sentido, es correcto considerar que dicha asamblea carece de fuerza jurídica para vincular a los mencionados 7 barrios de la referida comunidad, **con independencia de que dicha asamblea exista en relación a los asistentes o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.**

En efecto, en la Constitución General⁵⁷, así como diversos instrumentos internacionales⁵⁸, se prevé una pluralidad de disposiciones que buscan garantizar y proteger las prácticas, idiosincrasia y cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas.

30

Así, constitucionalmente⁵⁹ se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Esto es, el Estado mexicano no sólo ha reconocido su composición plural y derechos de las comunidades indígenas, sino su compromiso con acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y el respeto a su integridad, garantizando, entre otras cosas, la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, **respetando su identidad social y cultural, así como sus costumbres, tradiciones e instituciones**

⁵⁷ Artículo 2, párrafos 1, 2 y 4, del Apartado A fracción III de la Constitución General

⁵⁸ Artículo 8, párrafos 1 y 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido también como Convenio Internacional número 169), artículo 4, párrafo 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, párrafo 2 del artículo 46, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83. De la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁹ Conforme al artículo 2, Apartado A, fracción III, de la Constitución General.



(artículo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales⁶⁰).

Conforme con esos compromisos se considera que las autoridades deben adoptar medidas especiales que salvaguarden a las personas, instituciones, bienes, trabajo y medio ambiente de los pueblos indígenas, las cuales no deben ser contrarias a sus deseos expresados libremente, sin discriminación, así como adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo (artículos 4 y 5, del Convenio 169⁶¹).

En ese sentido, los pueblos y comunidades indígenas tienen **derecho a conservar las costumbres e instituciones propias**, cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales, de manera que existe la obligación de realizar acciones tendentes a la conservación y desarrollo de los núcleos poblacionales protegidos y de implementar medidas especiales orientadas a maximizar su autonomía y protección de sus derechos.

El derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, puesto que consiste en: **i)** el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres); y **ii)** el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello **sus normas, procedimientos y**

31

⁶⁰ Ratificado por el Estado Mexicano y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

⁶¹ **Artículo 4**

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

Los usos y costumbres son la forma en que los pueblos indígenas aplican y observan, al interior de sus comunidades, sus sistemas normativos tradicionales, por lo que todas las autoridades, sin distinción, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, quedando prohibida toda discriminación por origen étnico⁶².

En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de mayor jerarquía que, por regla general, es su **asamblea**, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría⁶³.

32

Así, una de las formas de ejercicio del derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias se materializa a través de la voluntad de **la asamblea comunitaria**, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno.

Por tanto, **la asamblea general comunitaria** es uno de los elementos para el entendimiento de la vida de los pueblos y comunidades indígenas, es la expresión mayoritaria y legítima de su población, constituye la máxima autoridad y la sede de la toma de decisiones trascendentales, como el nombramiento de sus autoridades tradicionales o comunitarias⁶⁴.

⁶² Tesis LXXXV/2015 de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)**.

⁶³ Jurisprudencia 20/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**.

⁶⁴ Tesis XL/2011, de la Sala Superior, de rubro y texto: **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**. De la interpretación funcional de los artículos 2º, párrafo quinto, apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; 136 y 137 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la misma entidad, se advierte que la frase asamblea general comunitaria, se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos



Bajo ese contexto, se **desestima** el planteamiento de la parte actora en cuanto a que el Tribunal Local debió validar la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022 y todos los acuerdos tomados en ella, porque, como se indicó, **en el ámbito contencioso electoral**, conforme a una amplia doctrina judicial, ciertamente las autoridades electorales, pueden revisar la validez de una asamblea o elección de autoridades de comunidades indígenas reconocidas, **sin embargo**, en el caso concreto, como señaló el Tribunal Local, la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en ese proceso, no puede ser objeto de validación o no, por parte de la autoridad electoral y, en ese sentido, es correcto considerar que no tiene validez para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, **con independencia de que dicha asamblea exista en relación a los asistentes o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.**

3.2. Ahora bien, **tienen razón** los actores en cuanto a que el Tribunal de Querétaro indebidamente los señala como representantes de toda la comunidad, cuando los integrantes del concejo solo son los participantes de la asamblea de 25 de septiembre de 2022, pues refieren que la intención del Concejo Otomí Chichimeca es representar a todas las personas que se autoadscriben como indígenas y no a toda *la Comunidad de Bernal*,

33

Lo anterior, porque, ser reconocidos como representantes de toda la comunidad de Bernal y no sólo de las personas que se reunieron y se autoadscribieron indígenas, y que se consideran parte de la Comunidad indígena de Bernal, implica, para esta Sala Monterrey, una invasión excesiva con efectos constitutivos hacia terceros.

Máxime que los actores no podrían ser representantes de personas que, si bien habitan la Comunidad de Bernal, no se autoadscriben como indígenas de esa región, esto porque las comunidades indígenas son el conjunto de personas que pertenecen a un pueblo indígena, que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas dentro del territorio del Estado y que reconocen autoridades

implica la toma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal, puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria del municipio con la participación de sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio.

propias de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, pero no se integra por personas que no se identifiquen como indígenas⁶⁵.

De ahí que afirmar que pretenden ser representantes de toda la Comunidad de Bernal, lejos de cumplir con el deber de reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, podría implicar una afectación a su libertad de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, pues se considerarían representantes de personas que probablemente habiten dicha comunidad sin autoadscribirse indígenas.

4.1. Por otra parte, **son ineficaces** los planteamientos respecto a que el Tribunal de Querétaro debió citar tratados internacionales, el manual electoral de juicios con personas indígenas, peritajes y contexto de la Comunidad de Bernal, como se hizo en el voto particular de la magistratura disidente, aunado a que, desde su perspectiva, existe falta de certeza jurídica porque los criterios sostenidos por el Tribunal Local como órgano colegiado y la magistrada que emite el voto particular son distintos y se contradicen.

34

Lo anterior, porque los impugnantes parten de la idea equivocada de que el voto particular forma parte de la decisión aprobada por el Pleno del Tribunal Local y que rige el sentido de la sentencia, cuando el hecho de que alguna de las magistraturas emitan un voto particular, significa que va en contra de la decisión, y en dicho voto expone las razones por las cuales no comparte la decisión tomada por el Pleno sin que ello constituya la decisión final, de manera que no es un elemento que genere falta de certeza jurídica en los justiciables, ya que es una facultad que tienen las autoridades jurisdiccionales dentro de su ámbito de competencia a disentir de la mayoría.

En todo caso, contrario a lo que señala la parte actora el Tribunal Local indicó la diversa normativa nacional e internacional que a partir de la cual sustentó su decisión, así como diversos informes, ensayos y estudios relacionados con la referida comunidad.

⁶⁵ Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas

Artículo 4. [...]

Comunidad indígena: Conjunto de personas que pertenecen a un pueblo indígena, que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas dentro del territorio del Estado y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones;



En efecto, en la sentencia impugnada, la responsable tomó en cuenta: **a)** informe del comité de participación ciudadana aportado por el Delegado Municipal, en el que se describe la conformación de esos comités en cada uno de los barrios, **b)** documento denominado *Ezequiel Montes: Enclave del Semidesierto Queretano*, **c)** reporte etnográfico de la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro, **d)** Reglamento de Policía y Gobierno Municipal de Ezequiel Montes y la Ley de Derechos y Cultura, **e)** oficios del INPI, **f)** compendio monográfico *Los pueblos indígenas del Estado de Querétaro*, **g)** escritos de algunas de las mayordomías, **h)** escrito denominado *Raíz. Identidad de Bernal Ensayo Antropológico*, **i)** reporte etnográfico para la identificación y determinación histórica de sistemas normativos internos, **j)** informe del INAH en Querétaro⁶⁶.

Asimismo, fundó su decisión en la Constitución General (artículo 2), en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y Tribales, Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Ley Electoral, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ezequiel Montes⁶⁷.

De ahí que, contrario a lo señalado por la parte actora, el Tribunal Local sí precisó la normativa aplicable, así como los diversos estudios, informes y reportes etnográficos, que consideró necesarios para sostener su determinación.

4.2. También resulta **ineficaz** el planteamiento respecto a que, incorrectamente el Tribunal de Querétaro solo otorgó *interés legítimo como tercero interesado al delegado, para actuar en mi contra y de mis representados*, aunado a que la *actitud procesal del delegado y del ayuntamiento* por la forma negativa, afecta de manera arbitraria *los derechos político-electorales de la comunidad indígena de Bernal*.

Ello, porque constituye un argumento genérico que no controvierte de manera frontal las razones por las que la responsable determinó que el Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas) carecía de competencia, aunado a que no especifica concretamente cuáles fueron las actuaciones

⁶⁶ Como se advierte de la foja 25 a la 39 de la sentencia impugnada.

⁶⁷ Visible en el apartado B) *Análisis competencial*, de la sentencia impugnada.

realizadas por el Delegado Municipal y el Ayuntamiento que afectaron sus derechos político-electorales como Comunidad Indígena de Bernal.

Incluso, si esta Sala Monterrey, aún sin advertir la causa a pedir de los actores, aplicara a su favor la suplencia de la queja, dicha aplicación no llega al extremo de crear agravios específicos pues los impugnantes únicamente se limitan a expresar de forma genérica que le afecta que el Tribunal Local *solo otorgue interés legítimo como tercero interesado al delegado, para actuar en mi contra y de mis representados*, así como la *actitud procesal del delegado y del ayuntamiento* por la forma negativa, afecta de manera arbitraria *los derechos político-electorales de la comunidad indígena de Bernal*.

4.3. Por otra parte, **no tienen razón** en cuanto a que el Tribunal Local nombró de manera incorrecta al Concejo Otomí Chichimeca como Consejo Otomí, pues *el pueblo Otomí es amplio y extendido por todo el centro del país, mientras que los Otomíes Chichimecas se encuentran en una región geográfica específica*.

36

Lo anterior, porque el hecho de que el Tribunal Local utilizara como técnica para simplificar la referencias que realizaría a lo largo de la sentencia del *Concejo Otomí Chichimeca de Peña de Bernal*, no implica una afectación directa al referido Concejo, pues la responsable, para no reiterar en múltiples ocasiones el nombre completo, consideró práctico incluirlo en el catálogo de palabras del apartado del *glosario*, y denominarlo *Consejo Otomí*.

Tal como se advierte al inicio de la sentencia, en dicho apartado de *glosario*, donde la responsable indicó el nombre completo del Concejo, así como la frase simplificada que utilizaría para efectos prácticos de la lectura de la sentencia.

4.4. Tampoco tienen razón respecto a que el Tribunal Local dolosamente *dilató el tiempo para responder*, respecto de la existencia del concejo, porque debió considerar que sí existe y *se encuentra realizando gestiones por diferentes ámbitos y competencias*, aunado a que el propio Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Universidad Autónoma de Querétaro reconocieron su existencia, incluso, pudo glosar al expediente las pruebas ofrecidas por los actores y no generar un gasto institucional amplísimo para obtenerlas.



Ello porque, contrario a lo que afirman los impugnantes, el Tribunal de Querétaro no tardó dolosamente el tiempo para responder, pues en diversas fechas realizó requerimientos y solicitudes de apoyo a diversas autoridades como a los Comités de Barrio y/o de Participación Ciudadana, al Delegado Municipal (funcionario encargado de asuntos indígenas), al INPI, a la Coordinación Estatal Querétaro del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, a la Coordinación de Antropología de la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Legislatura del Estado de Querétaro y a la Oficialía Mayor de ese Tribunal, a fin de recabar, de las fuentes adecuadas, la información y los elementos necesarios para resolver el fondo del asunto, lo que justifica el plazo en el que fue resuelta la controversia⁶⁸.

4.5. Por otra parte, **se desestiman** los planteamientos respecto a que la responsable realizó un análisis contradictorio de su legitimación activa y que, al determinar que carecía de personería y legitimación, vulneró su derecho a la libre determinación y auto adscripción, lo que considera inconstitucional, por lo que debió maximizar el acceso a la justicia, a fin de superar impedimentos procesales, priorizar la suplencia de la queja solicitada, juzgar con perspectiva intercultural y tomar en cuenta sus rasgos sociales y las pautas culturales al auto adscribirse como miembros de una comunidad indígena.

Lo anterior, porque en el acto que actualmente se impugna, la personería y legitimación de los impugnantes no fue materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Local, de ahí que se desestimen sus planteamientos.

4.6. Dado el sentido y los efectos de la presente sentencia, resulta innecesario el estudio de los restantes agravios respecto de lo que estiman los actores, debió realizar la responsable en el apartado de efectos, así como la supuesta limitación de su ejercicio a la actividad política alegada por **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.

⁶⁸ Lo anterior se corrobora con los requerimientos que integran el Cuaderno Accesorio 2, realizados en fecha 7 y 19 de julio (visibles a fojas 890 y 1106), 14 y 25 de octubre (visibles a foja 1163 y 1180), 4 de septiembre (visible a foja 1202), 27 de octubre (visible a foja 1266), del cual, este último, se tuvo respuesta hasta el 16 de noviembre.

En ese sentido, la etapa de admisión del medio de impugnación y desahogo de pruebas se realizó en fecha 20 de diciembre (visible a foja 1388) se cerró instrucción al día siguiente (visible a foja 1412), y el 22 de diciembre se emitió la resolución impugnada.

Apartado IV. Decisiones y efectos de la ejecutoria

En atención a lo expuesto, **lo procedente es confirmar**, porque en algunos aspectos de la sentencia local deben regir razones diversas, **para quedar en los siguientes términos:**

1. Queda firme la determinación del Tribunal Local de resolver de manera acumulada, porque no fue motivo de controversia.

2. Queda firme la determinación de la responsable de sobreseer en los juicios, únicamente respecto a la persona que falleció, porque no es materia de controversia en el presente asunto.

3. Queda firme la decisión del Tribunal de Querétaro en cuanto a que el Delegado Municipal y el Instituto Local no son competentes para realizar reconocimientos constitutivos de comunidades indígenas.

38 **4. Queda subsistente** la determinación de que las asambleas generales de cada barrio son las que tienen el derecho reconocerse a sí mismas como una comunidad ampliada en el mismo ámbito en el que se demuestre su participación, como parte de su derecho de autodeterminación, en términos del artículo 2 de la Constitución General.

5. Se determina que que el INPI es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a través del trámite administrativo correspondiente, como el que, incluso, en el caso concreto señaló que actualmente está en proceso la solicitud de inclusión de los 7 Barrios de la Comunidad de Bernal en dicho catálogo.

6. Queda firme la decisión del Tribunal Local, respecto a que la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en el referido proceso, no puede ser objeto de validación o no, por parte de la autoridad electoral, por lo que es correcto considerar que no tiene fuerza jurídica para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, **con independencia de que dicha asamblea exista en relación a los asistentes o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.**



En atención a lo expuesto, se puntualiza que con la presente sentencia queda resuelta, de fondo y en definitiva, no sólo la presente controversia, sino la actual cadena impugnativa, al menos hasta el ámbito de esta Sala Regional, por lo que el asunto debe considerarse jurídicamente concluido, dado que han sido atendidas de manera directa las pretensiones de los actores, considerando lo resuelto en la sentencia previamente emitida por esta Sala Monterrey (entre otras, en el SM-JDC-54/2022).

Ello, con la precisión de que cualquier inconformidad sucesiva tendría que estudiarse por el órgano competente.

Apartado V. Formato de lectura fácil o ciudadana

Para garantizar la debida comunicación de las decisiones asumidas en la presente sentencia, esta Sala Regional considera necesario realizar y notificar una versión **en formato de lectura fácil**, para proporcionar a la población de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance⁶⁹.

EXPEDIENTE: SM-JDC-48/2024

Monterrey, Nuevo León, a 4 de abril de 2024.

SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL O CIUDADANA DE LO QUE RESOLVIÓ LA SALA MONTERREY DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN en el juicio promovido por **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia ostentándose como representantes de la Concejo Indígena Otomí Chichimeca.

La **Sala Monterrey** resolvió **confirmar**, por distintas razones, la sentencia del Tribunal de Querétaro, para quedar en los siguientes términos:

- 1. Queda firme** la determinación del Tribunal Local de resolver de manera acumulada, porque no fue motivo de controversia.
- 2. Queda firme** la determinación de improcedencia del juicio, únicamente respecto a la persona que falleció, porque no es materia de controversia en el presente asunto.
- 3. Queda firme** la decisión del Tribunal de Querétaro en cuanto a que el Delegado Municipal y el Instituto Local no son competentes para realizar reconocimientos constitutivos de comunidades indígenas.
- 4. Queda subsistente** la determinación de que las asambleas generales de cada barrio son las que tienen el derecho reconocerse a sí mismas como una comunidad ampliada en el mismo ámbito en el que se demuestre su participación, como parte de

⁶⁹ Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 46/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

su derecho de autodeterminación, en términos del artículo 2 de la Constitución General.

5. Se determina que que el INPI es y reconoció expresamente su competencia para tomar nota o registrar la inclusión de nuevas comunidades indígenas dentro del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a través del trámite administrativo correspondiente, como el que, incluso, en el caso concreto señaló que actualmente está en proceso la solicitud de inclusión de los 7 Barrios de la Comunidad de Bernal en dicho catálogo.

6. Queda firme la decisión del Tribunal Local, respecto a que la Asamblea Comunitaria celebrada el 25 de septiembre de 2022, precisamente al estar en el referido proceso, no puede ser objeto de validación o no, por parte de la autoridad electoral, por lo que es correcto considerar que no tiene fuerza jurídica para vincular a los mencionados siete barrios de la referida comunidad, con independencia de que dicha asamblea exista en relación a los asistentes o para efectos del proceso de toma de nota o registro de la comunidad ampliada que se lleva ante el INPI.

Por lo expuesto y fundado se:

Resuelve

Único. Se **confirma**, por distintas razones, la sentencia impugnada.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.

Referencia: páginas 1, 3, 4, 38 y 41.

Fecha de clasificación: 4 de abril de 2024.

Unidad: Ponencia del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa.

Clasificación de información: Confidencial por contener datos personales que hacen a personas físicas identificables.

Periodo de clasificación: Sin temporalidad por ser confidencial.

Fundamento Legal: Artículos 23, 68, fracción VI y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el 3, fracción IX y 31, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Motivación: En virtud de que mediante acuerdo de turno emitido el 2 de febrero de 2024, se ordenó mantener la protección de los datos personales efectuada en la instancia anterior.

Nombre y cargo del titular de la unidad responsable de la clasificación: Nancy Elizabeth Rodríguez Flores, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Ponencia del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa.