



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-54/2023

ACTORES: [REDACTED] ELIMINADO: DATO  
PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver  
fundamento y motivación al final del acuerdo

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: NANCY ELIZABETH  
RODRÍGUEZ FLORES Y GERARDO  
MAGADÁN BARRAGÁN

COLABORÓ: SERGIO CARLOS ROBLES  
GUTIÉRREZ

Monterrey, Nuevo León, a 7 de junio de 2023.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **revoca** la del Tribunal de Querétaro que desechó los medios de impugnación presentados por los actores, en los que controvirtieron, sustancialmente, las negativas del Delegado Municipal y del Secretario Ejecutivo del Instituto Local, de reconocer y avalar la asamblea comunitaria que realizaron como integrantes de la comunidad indígena de Bernal, las decisiones tomadas en la misma, y su designación como representantes indígenas; bajo la consideración, del Tribunal responsable, que no podían ni estaban autorizados (falta de legitimación y personería) para impugnar en representación de la comunidad indígena de Bernal, al no acreditarse la existencia del Consejo Otomí Chichimeca de la referida comunidad como autoridad tradicional y, por ende, tampoco la calidad de representantes.

**Lo anterior, porque esta Sala considera que** la responsable, no debió declarar, de entrada, la improcedencia de los juicios ciudadanos locales, 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 Delegado Municipal y del Instituto Local de reconocerlos como representantes del Consejo Otomí Chichimeca de la Comunidad Indígena de Bernal, nombramiento que refieren se les otorgó en una Asamblea Comunitaria.

### Índice

Glosario.....	2
Competencia y procedencia.....	2

Antecedentes.....	2
Estudio de fondo.....	5
<b>Apartado preliminar.</b> Contexto general y autoorganización de la comunidad indígena de Bernal.....	5
<b>Apartado I.</b> Materia de la controversia.....	7
<b>Apartado II.</b> Decisión.....	10
<b>Apartado III.</b> Desarrollo o justificación de la decisión.....	11
1. Deber de las autoridades jurisdiccionales de analizar el fondo de un asunto, y no declarar, de entrada, su improcedencia por falta de representación, cuando precisamente es el tema que se controvierte ...	11
2. Caso concreto.....	12
3. Valoración.....	12
<b>Apartado IV.</b> Decisión.....	21
<b>Apartado V.</b> Formato de lectura fácil o ciudadana.....	21
Resuelve.....	23

**Glosario**

<b>Consejo Otomí Chichimeca:</b>	Consejo Indígena Otomí Chichimeca de Bernal.
<b>Delegado Municipal:</b>	Delegado Municipal de Bernal, Ezequiel Montes, Querétaro.
<b>ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo:</b>	<b>ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo.</b>
<b>Impugnantes:</b>	<b>ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo.</b>
<b>INPI:</b>	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
<b>Instituto Local:</b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
<b>Ley de Medios de Impugnación:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>TEPJF:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal de Querétaro/Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

**Competencia y procedencia**

2

**1. Competencia.** Esta Sala Monterrey es competente para 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 y la representación de dicha autoridad y de una comunidad indígena en el Estado de Querétaro, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción<sup>1</sup>.

**2. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos del acuerdo de admisión<sup>2</sup>.

**Antecedentes<sup>3</sup>**

**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 del acuerdo** invitó, entre otras autoridades, al Delegado Municipal y al Presidente de la Comisión de Asuntos

<sup>1</sup> Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios de Impugnación.

<sup>2</sup> Véase acuerdo de admisión emitido en el expediente.

<sup>3</sup> **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.



Indígenas del Instituto Local<sup>4</sup>, a la *Asamblea General del Pueblo Otomí Chichimeca* de Peña Bernal, a celebrarse el 25 del mismo mes y año.

2. El 25 de septiembre, **se llevó a cabo una supuesta Asamblea General** 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 **creó** y reconoció la existencia, entre otros, del Consejo Otomí como autoridad tradicional y se nombró **representantes**, por un periodo de 4 años, a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo**, además serán representantes de la comunidad ante cualquier institución pública y privada de cualquier nivel<sup>5</sup>.

3. El 26, 27 y 28 de septiembre, y el 11 de octubre de 2022, **los actores, en cuanto representantes del supuesto Consejo Otomí, remitieron** oficios a diversas autoridades, entre otras, al Delegado Municipal y al presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Instituto Local, a fin de informar que realizaron la referida Asamblea General, por lo que solicitaron, sustancialmente, el reconocimiento de: **i) la calidad indígena de la Comunidad Bernal (con los 7 barrios señalados), ii) la celebración de la propia asamblea, iii) las determinaciones tomadas, iv) la creación del Consejo Otomí, y v) los representantes designados**<sup>6</sup>.

4. El 11 de octubre de 2022, **el Secretario Ejecutivo del Instituto Local contestó que i)** ciertamente los 7<sup>7</sup> barrios señalados 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 **ii) que**, ante la falta de una norma constitucional o legal que lo faculte para emitir los actos de reconocimiento solicitado, **también carecía de competencia** para reconocer el Consejo Otomí, la Asamblea General, las decisiones tomadas y las designaciones de los

<sup>4</sup> Así como al Presidente 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 INAH Querétaro. Véanse de la foja 22 a la 31 del cuaderno accesorio 2.

<sup>5</sup> Visible de foja 33 a 37 del cuaderno accesorio 2.

<sup>6</sup> Véase de la foja 38 a la 50, así como de la foja 475 a la 477 del cuaderno accesorio 2.

<sup>7</sup> El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo, y El Gallito.

representantes, además, les recomendó que dicha solicitud se hiciera del conocimiento al Ayuntamiento de Ezequiel Montes, Querétaro, para los efectos conducentes<sup>8</sup>.

**5.** El 14 de octubre siguiente, **los actores informaron al Delegado Municipal** la respuesta del Instituto Local, y nuevamente le solicitaron que reconociera de manera formal la Asamblea General, la elección de representantes indígenas y su persona jurídica<sup>9</sup>.

**6.** El 18 siguiente, **el Delegado Municipal contestó** que no reconocía ni avalaba el nombramiento del supuesto Consejo Otomí, porque la asamblea carece 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, convocara a dicha asamblea, **c)** no fueron notificadas las autoridades correspondientes del municipio 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 Chichimeca<sup>10</sup>.

4

## **I. Juicios ciudadanos locales**

**1.** Inconformes, el 17 de octubre, **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.

**2.** El 21 de octubre, **los actores también presentaron juicio ciudadano contra la negativa del Delegado Municipal** de reconocer la Asamblea General, el Consejo Otomí 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.

## **II. Resolución local y acto impugnado en este juicio**

---

<sup>8</sup> Oficio SE/1511/22 que obra de la foja 158 a la 163 del cuaderno accesorio 3. Visible de la foja 158 a la 163 del cuaderno accesorio 3.

<sup>9</sup> Véase foja 478 del cuaderno accesorio 2.

<sup>10</sup> Página 21 del cuaderno accesorio 2.



El 25 de abril de 2023<sup>11</sup>, el **Tribunal Local** resolvió de forma acumulada los juicios ciudadanos locales, en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente, lo cual constituye la determinación impugnada en el presente juicio.

### Estudio de fondo

#### **Apartado preliminar. Contexto general y autoorganización de la comunidad indígena de Bernal**

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 Pueblos y Comunidades Indígenas<sup>12</sup>), 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 Querétaro<sup>13</sup>).

5

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 Municipal<sup>14</sup>).

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

<sup>11</sup> En adelante, todas las fechas se refieren al 2023, salvo precisión en contrario.

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> **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. (Ref. P. O. No. 15, 23-II- 18)

<sup>14</sup> **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.

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 Indígenas<sup>15</sup>), y el correlativo deber del Estado de respetar ese derecho (artículo 11, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas<sup>16</sup>).

Específicamente, el municipio de 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 Nuevo<sup>17</sup>, 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<sup>18</sup>.

6

Asimismo, de los reportes etnográficos allegados al expediente local, los informes del Ayuntamiento, del Delegado Municipal y del INPI, la responsable señaló que la Asamblea comunitaria es el órgano máximo de decisión de las comunidades indígenas de Ezequiel Montes.

Además, cada uno de los 7 barrios que conforman la delegación de Bernal son **representados** por un Comité de Participación Ciudadana o Comité de Participación Social, los cuales se integran por personas nombradas en 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, con el apoyo del propio Comité de Participación Ciudadana de cada barrio.

---

<sup>15</sup> 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 [...].

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Artículo 8, primer párrafo, y 9, fracción III, del Reglamento de Policía y Gobierno Municipal de Ezequiel Montes.

<sup>18</sup> Tal como lo precisó el Tribunal Local en la sentencia impugnada (foja 57), derivado de las constancias que obran en autos.



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 en turno como máxima autoridad.

Ahora bien, las comunidades indígenas de Ezequiel Montes se reúnen, ordinariamente, a convocatoria de la delegación, subdelegación o los comités, la cual se informa a través de carteles, redes sociales, avisos telefónicos, así como cada por casa<sup>19</sup>. Específicamente, los barrios que integran la comunidad indígena de Bernal convocan casa por casa y, en ocasiones, con avisos o letreros en lugares recorridos y visibles<sup>20</sup>.

Finalmente, ciertamente algunos de los barrios que habitan en la comunidad de Bernal no está reconocidos por la normativa como poblaciones indígenas, sin embargo, como se indicó, por costumbre, son considerados parte de dicha comunidad.

En ese sentido, es preciso señalar que, recientemente<sup>21</sup>, el INPI emitió una convocatoria para las comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas y afromexicanos, para que, a través de sus órganos, autoridades y representantes, participaran en las jornadas de registro nacional para la integración del catálogo nacional de pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de identificar a las comunidades indígenas y afromexicanas.

En atención a dicha convocatoria, el Delegado Municipal presentó solicitud de registro para incorporar en el referido catálogo a la comunidad de Bernal con los 7 barrios que la integran, por lo que el INPI se encontraba en la etapa de revisión y análisis de la información y documentación acompañada.

### **Apartado I. Materia de la controversia**

**1. En la sentencia impugnada<sup>22</sup>**, el Tribunal de Querétaro desechó los medios de impugnación presentados por los actores, por los que controvirtieron, sustancialmente, las negativas del Delegado Municipal y del Secretario Ejecutivo del Instituto Local, de reconocer y avalar la asamblea comunitaria que celebraron,

<sup>19</sup> Como la responsable lo indicó en la sentencia controvertida (foja 39) derivado de las constancias que obran en autos.  
<sup>20</sup> Tal como lo precisó el Tribunal Local en la sentencia impugnada (fojas 56 y 69), conforme a las constancias que obran en el expediente.  
<sup>21</sup> Concretamente, el 12 de septiembre.  
<sup>22</sup> Sentencia emitida el 25 de abril, en el expediente TEEQ-JLD-31/2022 y TEEQ-JLD-32/2022 acumulados.

ostentándose como integrantes de la comunidad de Bernal, las decisiones tomadas en la misma, y la designación de las personas como representantes indígenas, al considerar que carecían de *personería y legitimación para impugnar en representación de la comunidad indígena de Bernal*, al no acreditarse la existencia del Consejo Otomí Chichimeca de la referida comunidad como autoridad tradicional y, por ende, a los promoventes en calidad de representantes.

**2. Pretensiones y planteamientos**<sup>23</sup>. Los actores pretenden, en esencia, que esta Sala Monterrey revoque la sentencia del Tribunal de Querétaro, y se reconozca la asamblea comunitaria y las determinaciones tomadas en la misma, como la creación del Consejo Otomí Chichimeca y la designación de sus representantes, pues consideran que se limitan sus derechos político-electorales, y de autoorganización.

Para ello, sustancialmente señalan que:

8

i) El Tribunal Local omitió flexibilizar los requisitos procesales por tratarse de medios de impugnación presentados por personas que se auto adscriben indígenas, al no tomar en cuenta las especificidades culturales, lo que, en su concepto, afecta su derecho a ser tratados con dignidad, pues debió *partir de la buena fe y la presunción de que la personería queda superada*, máxime que exhibieron el acta de Asamblea Comunitaria en las que se les designó representantes del Consejo Otomí Chichimeca.

ii) El Tribunal de Querétaro limita su derecho de auto adscripción bajo el argumento de que carecen de *legitimación y personalidad al no ser habitantes de las comunidades reconocidas como indígenas*, aunado a que, al no reconocer que en la Asamblea Comunitaria fueron designados como representantes del Consejo Otomí Chichimeca, se afecta su derecho de autonomía, autoorganización, autoidentificación, libre determinación, lo que les genera discriminación directa a sus intereses como personas indígenas.

---

<sup>23</sup> El 4 de mayo, los impugnantes presentaron juicio ciudadano. El 10 siguiente, se recibió en esta Sala Monterrey, y la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SM-JDC-54/2023 y, por turno, lo remitió a la ponencia a cargo del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa. En su oportunidad, el Magistrado Instructor lo radicó, admitió y, al no existir trámites pendientes por realizar, cerró instrucción.



Además, refieren que existe un reconocimiento por parte de terceros (*Comisión de Asuntos Indígenas e Instituto Nacional de Pueblos Indígenas*) en cuanto a que *se trata de una comunidad indígena*.

iii) La responsable, indebidamente, desechó los medios de impugnación *sin entrar al estudio del fondo del asunto*, pues refieren que debió analizar todos y cada uno de los agravios hechos valer, a fin de garantizar un efectivo acceso a la justicia.

iv) Refieren que el Tribunal Local omitió juzgar con perspectiva intercultural, pues no tomó en cuenta sus rasgos sociales y las pautas culturales al auto adscribirse, a fin de superar impedimentos procesales, aunado a que indebidamente abordó el conflicto jurídico, pues no aplicó la jurisprudencia que establece el deber de analizar los casos a partir de una perspectiva intercultural.

v) El Tribunal de Querétaro omitió suplir la deficiencia de los agravios, pues consideran que, indebidamente determinó que no podían impugnar en representación de la Comunidad Indígena de Bernal, ya que no acreditaron la existencia del Consejo Otomí Chichimeca como autoridad tradicional, debido a que no existe constancia que acredite su calidad de indígenas, cuando contrario a ello, aducen que exhibieron sus credenciales de elector de las que se advierte que tienen su domicilio en barrios no reconocidos legalmente como indígenas (Puerto y Barrio Nuevo).

vi) El Tribunal Local, de manera incongruente, resolvió con las documentales aportadas por la autoridad responsable y tercerías interesadas, pero omitió valorar las pruebas que presentaron los actores *debido a que no se entró al estudio del fondo del asunto*, aunado a que, en su concepto, debió requerir mayores elementos probatorios para resolver el asunto con perspectiva intercultural.

Además, refieren que el Tribunal Local indebidamente negó su petición de recabar estudios etnográficos de los barrios El Puerto, La Fuente, La Capilla, Los Palacios y Barrio Nuevo, que no están reconocidos dentro de la Legislación, pues hasta la sentencia que ahora impugnan, determinó que no eran necesarios esos reportes pues podrían implicar una modificación trascendental en el

procedimiento y tener un peso preponderante para el fondo del asunto, aunado a que en el expediente ya se contaban diversos reportes etnográficos.

vii) La responsable indebidamente considera que no existe un Consejo Otomí Chichimeca, pues señalan que éste se creó desde hace más de 5 años<sup>24</sup>, aunado a que *tiene trabajos realizados, por realizar y que se encuentran sustentados por un plan de trabajo ampliamente definido en el acta de asamblea*, de ahí que consideran que el Tribunal Local es contradictorio, al utilizar argumentos para *demeritar la existencia* de dicho Consejo según supuestos usos y costumbres, pero los omite señalar, aunado a que, reconoce la existencia de la Comunidad Indígena de Bernal, pero no la personería indígena.

**3. Cuestiones a resolver.** Determinar si a partir de lo considerado por la responsable y los planteamientos de los actores: ¿fue correcto que el Tribunal de Querétaro desechara sus medios de impugnación, bajo la consideración de que no acreditaron la representación con la que se ostentaron, cuando lo que reclamaron fue precisamente la negativa de reconocerlos con tal carácter?

10

#### **Apartado II. Decisión**

Esta Sala Monterrey considera que debe **revocarse** la sentencia del Tribunal de Querétaro que desechó los medios de impugnación presentados por los actores, en los que controvirtieron, sustancialmente, las negativas del Delegado Municipal y del Secretario Ejecutivo del Instituto Local, de reconocer y avalar la asamblea comunitaria que realizaron como integrantes de la comunidad indígena de Bernal, las decisiones tomadas en la misma, y su designación como representantes indígenas; bajo la consideración, del Tribunal responsable, que no podían ni estaban autorizados (falta de legitimación y personería) para impugnar en representación de la comunidad indígena de Bernal, al no acreditarse la existencia del Consejo Otomí Chichimeca de la referida comunidad como autoridad tradicional y, por ende, tampoco la calidad de representantes.

**Lo anterior, porque esta Sala considera que** el Tribunal Local no debió declarar, de entrada, la improcedencia de los juicios ciudadanos locales, sobre la base de que los impugnantes no acreditaron la representación indígena que

---

<sup>24</sup> Concretamente señalan que en el juicio TEEQ-JLD-1/2019 se hizo referencia al *interés de Bernal por lograr su reconocimiento como comunidad indígena*.



ostentaron, pues la controversia requería un análisis y pronunciamiento de fondo, ya que, precisamente, comparecieron a la instancia local, a controvertir la negativa del Delegado Municipal y del Instituto Local de reconocerlos como representantes del Consejo Otomí Chichimeca de la Comunidad Indígena de Bernal, nombramiento que refieren se les otorgó en una Asamblea Comunitaria.

### **Apartado III. Desarrollo o justificación de la decisión**

#### **1. Deber de las autoridades jurisdiccionales de analizar el fondo de un asunto, y no declarar, de entrada, su improcedencia por falta de representación, cuando precisamente es el tema que se controvierte**

La Constitución General establece que los juicios que se sigan mediante los tribunales competentes deben llevarse a cabo con apego a las formalidades esenciales del procedimiento y a los preceptos señalados en las leyes federales o locales correspondientes (artículo 14, párrafo II<sup>25</sup>).

11

De lo anterior se desprende que, con el fin de no trasgredir la norma constitucional, las autoridades están obligadas a garantizar la adecuada y oportuna defensa de las partes que actúen en el proceso y con ello evitar colocar a los gobernados en un estado de indefensión que pueda trascender negativamente en la defensa de sus derechos.

Las autoridades electorales y órganos partidistas, administrativos y/o jurisdiccionales, tienen el deber de pronunciarse en sus determinaciones o resoluciones, sobre todos los actos que se impugnan en una demanda y de las pretensiones que se plantean, con independencia de la manera en la que se atiendan o se resuelvan, para cumplir con el deber de administrar justicia completa, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución General<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> **Artículo 14.** [...] Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. [...]

<sup>26</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. [...]

Asimismo, resulta aplicable la Jurisprudencia 43/2002, de Sala Superior, de rubro y texto: **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.** Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e

Por otra parte, la Sala Superior ha sostenido que, en esencia, no debe declararse la improcedencia de un medio de impugnación sobre la base de falta de personería de la parte promovente, cuando precisamente se controvierta una determinación en la que no se les reconoce tal calidad, y que pidieron les fuera reconocida, porque implicaría prejuzgar sobre lo medular de la materia de la controversia, lo cual, en todo caso, debe ser la materia de pronunciamiento en el fondo del asunto<sup>27</sup>.

## 2. Caso concreto

El Tribunal de Querétaro desechó los medios de impugnación presentados por los actores, por los que controvirtieron, sustancialmente, las negativas del Delegado Municipal y del Secretario Ejecutivo del Instituto Local, de reconocer y avalar la asamblea comunitaria celebrada, las decisiones tomadas en la misma, y la designación de las personas como representantes indígenas, al considerar que carecían de *personería y legitimación para impugnar en representación de la comunidad indígena de Bernal*, al no acreditarse la existencia del Consejo Otomí Chichimeca de la referida comunidad como autoridad tradicional y, por ende, a los promoventes en calidad de representantes.

12

Frente a ello, ante esta Sala Monterrey, los actores alegan, esencialmente, que el Tribunal Local: **i)** debió emitir una sentencia con perspectiva intercultural y suplir la deficiencia de los agravios, pues tenía el deber de flexibilizar los requisitos procesales de legitimación y personería, y reconocerlos como representantes de la comunidad indígena de Bernal, por el simple hecho de auto adscribirse como indígenas, **ii)** no valoró las pruebas que presentaron, aunado a que debió requerir mayores elementos probatorios para resolver, e **iii)**

---

impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> Conforme con la Jurisprudencia 3/99, de rubro y texto: **IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO.** No es factible realizar pronunciamiento respecto a la personería de los promoventes, de manera previa al dictado del fallo ni, por ende, examinar la causal de improcedencia que se alegue con apoyo en que aquéllos carecen de la representación necesaria para intentar el medio impugnativo, cuando el acto reclamado consista en la determinación de la autoridad responsable, de no reconocerles la personería que ante ella ostentaron y que pidieron les fuera admitida, ya que emprender el análisis atinente, implicaría prejuzgar sobre la cuestión medular materia de la controversia, que deberá resolverse, en todo caso, al emitirse la sentencia de fondo relativa; amén de que, de declarar la improcedencia pretendida por la indicada causa, habría el impedimento de decidir lo concerniente a la legalidad de ese acto de autoridad, y, como consecuencia, se generaría un estado de indefensión.



indebidamente consideró que no era necesario realizar reportes etnográficos de los barrios *El Puerto, La Fuente, La Capilla, Los Palacios y Barrio Nuevo*.

### 3. Valoración

**3.1.** Esta **Sala Monterrey considera que** la responsable, indebidamente desechó los medios de impugnación locales, sobre la base de que los impugnantes no acreditaron la representación indígena que ostentaron, pues con ello prejuzgó el fondo de los asuntos, ya que, precisamente comparecieron en la instancia local a controvertir la negativa del Delegado Municipal y del Instituto Local de reconocerlos como representantes indígenas, por lo que debió analizar y pronunciarse respecto al fondo del asunto.

Lo anterior, porque la verdadera pretensión de los impugnantes era que se les reconociera como representantes de dicha comunidad, a través del Consejo Otomí Chichimeca, esto, derivado de la negativa del Delegado Municipal y del Instituto Local, por lo que, de entrada, el Tribunal Local no debió declarar la improcedencia de los juicios locales, pues ellos pretendían acreditar su representación en los acuerdos tomados en una Asamblea Comunitaria, por lo que era necesario un análisis del fondo del asunto, en cuanto a la existencia o validez de dicha asamblea.

En efecto, como se indicó en el marco normativo, las autoridades deben garantizar el derecho de acceso a la justicia, lo que implica realizar un estudio completo y detallado de los planteamientos expuestos por las partes para emitir la resolución a través de la que se resuelva el conflicto planteado.

En ese sentido, cuando se determine la improcedencia de un medio de impugnación deben exponerse las razones que justifiquen el sentido de la decisión, las cuales deben ser notorias y evidentes, a fin de no restringir de forma indebida el derecho de acceder a la justicia.

Ahora bien, es preciso señalar que, en el caso, el Tribunal Local, **desechó los juicios locales porque** no fue posible demostrar que la **Asamblea Comunitaria** en la que refieren se les designó como representantes, fuera válida, porque **la convocatoria** para celebrarla no se apegó a su sistema normativo interno, pues fue emitida por personas que no tenían facultades para hacerlo, aunado a la falta de certeza para verificar que se hizo del conocimiento de la totalidad de

integrantes de los 7 barrios de la Delegación de Bernal y, finalmente, porque se difundió por medios no reconocidos para ello (redes sociales y se avisó por perifoneo), sin que se acreditara la difusión en dichas redes y que el perifoneo se llevara a cabo en todos los barrios de la comunidad de Bernal.

Aunado a que, en concepto de la responsable, tampoco logró acreditarse que el Consejo Otomí Chichimeca existía, pues **dicho “consejo indígena” no está reconocido como una autoridad tradicional** de los barrios que pertenecen a la Comunidad de Bernal.

Para lo cual, la responsable tomó en cuenta el compendio monográfico, los reportes etnográficos de las comunidades de Ezequiel Montes, así como lo informado por el Delegado Municipal, el Ayuntamiento y el INPI, a fin de identificar la posible existencia de dicho consejo como autoridad indígena, y concluyó, entre otras cosas, que:

- Las autoridades indígenas y las figuras de representatividad son: **i) Delegada o delegado, ii) Subdelegadas o subdelegados, iii) Comité de barrio, y iv) Comité de Participación Ciudadana o Comité de Participación Social.**
- Los comités o Comité de Participación Ciudadana o Comité de Participación Social, en los 7 barrios que conforman la comunidad de Bernal, se les considera como autoridad máxima y representativa, los cuales están integrados por una persona en presidencia, una secretaria o secretario, tesorerías y vocalías, que son quienes les representan; además, que son perfiles propuestos por los propios barrios y su duración es de 3 años, son responsables de tomar determinaciones o acciones en relación con el barrio que representan, y pueden apoyarse en la o el delegado de Bernal.
- El comité o Comité de Participación Ciudadana es el que principalmente está facultado para convocar a las personas de su barrio a junta, reunión o asamblea en lugares de costumbre o conocidos por las y los habitantes. Aunado a que reconocen al delegado municipal en turno como máxima autoridad, así como al representante de su barrio, como en el caso de El Gallito, el cual también podrá emitir convocatorias.
- No advirtió dato o indicio de la existencia de un Consejo Indígena como autoridad indígena tradicional en cada uno de los barrios que integran la



Comunidad de Bernal o de forma conjunta como representante de estos a través de las personas designadas para ello, como en el caso de los impugnantes en la instancia local.

- Del acta de asamblea general de 25 de septiembre de 2022, concretamente, del desahogo de los puntos II, III y IV, advirtió que hasta ese momento fue cuando se propuso la creación, nombramiento y reconocimiento del Consejo Otomí como autoridad tradicional indígena y que sería representado por los ahora impugnantes por un periodo de 4 años, con la posibilidad de ser reelectos por un periodo más.
- Ciertamente los impugnantes refieren que el Consejo Otomí es una institución que ha tenido su proceso de creación desde hace años, sin embargo, de la documentación que remitieron para acreditar su dicho, únicamente advirtió que habían realizado diversas reuniones relacionadas con temas generales de la comunidad a partir del 7 de abril de 2022 y no en años anteriores como lo afirmaron.
- De los reportes etnográficos se advertía que los otros barrios que integran el municipio de Ezequiel Montes cuentan con consejos de vigilancia, consejos de comunidades indígenas, consejo parroquial y consejo indígena, sin embargo, no tienen facultades o funciones relacionadas con la representación de un barrio o comunidad.
- De ahí que, los “Consejos Indígenas” son inexistentes como autoridades indígenas o tradicionales en los barrios de la Comunidad de Bernal, así como que los representantes tengan una duración de 4 años y que puedan ser reelectos por un periodo más.

Aunado a que, de la documentación en el expediente y de las pruebas aportadas por las partes, la responsable no advirtió algún elemento que generara convicción para demostrar que el Consejo Otomí cuenta con el carácter o sea reconocido como una autoridad tradicional de los barrios que pertenecen a la Comunidad de Bernal y, sobre todo, que los impugnantes tengan la representación del referido Consejo, al igual que de la comunidad indígena.

- En ese sentido, el Tribunal Local expuso que si la intención es realizar cambios en las autoridades comunitarias o municipales, necesariamente tiene que llevarse a cabo una Asamblea General o reunión mayoritaria, con la intervención de las autoridades representantes de las comunidades, ponerse a consideración y, en su caso, a la aprobación de la mayoría de las personas pertenecientes a los barrios o comunidades de que se trate.

Por lo que, para proponer el reconocimiento de los 7 barrios que conforman la Comunidad de Bernal, la creación y nombramiento del Consejo otomí como autoridad tradicional, al igual que la designación de sus representantes, era necesaria la intervención de todas las autoridades representantes de esos barrios (comités), someterse a consideración y, en su caso, aprobación de la mayoría.

- Finalmente, la responsable consideró que la convocatoria a la asamblea no podía ser considerada válida, derivado de que: i) fue emitida por una autoridad y personas no facultadas para ello, ii) no se tuvo certeza de que se hiciera del conocimiento de todas las personas habitantes de los 7 barrios que integran la comunidad de Bernal y que conocieran con anticipación los puntos a tratar, y iii) se difundió por medios no reconocidos.
- Por tanto, al acreditarse que no existe Consejo Otomí como autoridad tradicional en los barrios que integran la Comunidad de Bernal, en lo individual como en su conjunto y, por ende, al no demostrarse o acreditarse la calidad de representantes para poder ejercer alguna acción en representación de la comunidad, la responsable determinó que los impugnantes no contaban con personería ni legitimación para promover acción tuitiva de intereses difusos ostentando la calidad de representantes de una autoridad y comunidad indígena.

En suma, el Tribunal Local concluyó, esencialmente que, conforme a los usos y costumbres de las comunidades indígenas que habitan en la demarcación de Ezequiel Montes, así como los barrios que integran la comunidad de Bernal, **i) el Consejo Otomí no puede ser reconocido como autoridad indígena tradicional** porque no existen *Consejos Indígenas* como figura de representatividad en los barrios pertenecientes a la Comunidad de Bernal, aunado a que **ii) la Asamblea comunitaria no fue convocada conforme a su**



**sistema normativo interno**, por lo que, los acuerdos tomados en dicha asamblea no podrían considerarse válidos, tal como la creación del referido consejo y la designación de los impugnantes como representantes.

Ahora bien, frente a ello, ante esta Sala Regional los impugnantes sostienen que el Tribunal Local omitió juzgar con perspectiva intercultural al no tomar en cuenta sus rasgos sociales y pautas culturales al autoadscribirse como indígenas, pues en su concepto, al acudir con tal carácter (personas indígenas habitantes de la Comunidad de Bernal), no debieron desecharse sus medios de impugnación, sin entrar al análisis del fondo.

Bajo ese contexto, esta Sala Monterrey advierte que la pretensión de los impugnantes ante el Tribunal Local fue que analizara la negativa del Delegado Municipal y del Instituto Local, de reconocer el Acta de Asamblea de 25 de septiembre de 2022, y los acuerdos aprobados en la misma, como la creación del Consejo Otomí Chichimeca y su designación como representantes de dicha autoridad.

En concreto, lo que inicialmente pretendían los impugnantes era que se les reconociera la calidad de representantes indígenas, por lo que acudieron al Tribunal Local a fin de que se revocaran dichas negativas y se les reconociera la representación adquirida a través de lo acordado en la Asamblea Comunitaria, así como la totalidad de los acuerdos aprobados.

En ese sentido, es evidente que el Tribunal de Querétaro prejuzgó sobre el fondo de la controversia planteada, al desechar los asuntos, con el argumento de que no tenían legitimación porque no acreditaron la representación que señalaban, cuando precisamente, impugnaban la negativa de su reconocimiento.

Por tanto, esta Sala Monterrey considera que la responsable debió advertir que, el presente caso, requería un estudio y respuesta de fondo, porque, precisamente, la materia de controversia se centró en determinar la legalidad o no de las negativas del Delegado Municipal y el Instituto Local lo cual, efectivamente, implica a su vez, un pronunciamiento en cuanto a la validez de la Asamblea Comunitaria en la que se creó el Consejo Otomí Chichimeca y se otorgó la representación a los impugnantes.

**3.2.** No pasa inadvertido para esta Sala Monterrey que, ciertamente, como lo señaló el Tribunal de Querétaro, cuando una persona acude en representación de una Comunidad Indígena o de una autoridad indígena, y existe un rechazo o desconocimiento de otras personas integrantes de la propia comunidad, debe verificarse y demostrarse que efectivamente<sup>28</sup> cuentan con dicha representación<sup>28</sup>.

Sin embargo, como se indicó, dicho análisis y estudio debió ser materia del fondo, en atención a los planteamientos de los impugnantes, y no los razonamientos para justificar el desechamiento.

En efecto, es preciso señalar que, conforme con la doctrina judicial, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad (de identidad indígena) y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan, y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan<sup>29</sup>, de ahí que, basta que una persona se autoadscriba como indígena para que se le reconozca esa calidad, y puedan acudir a defender sus derechos de considerarlos afectados.

18

Por lo que, en el caso concreto, no debe pasarse por alto la calidad de indígenas con la que comparecieron los impugnantes, pues, al acudir en un doble carácter, esto es, como personas indígenas y como representantes, el Tribunal Local debió reconocer que podían acudir en defensa de los derechos que consideraron

<sup>28</sup> Véase la Tesis XVIII/2018, de rubro y texto: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES.** El artículo 13, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la presentación de los medios de impugnación corresponde, entre otros, a las y los ciudadanos a través de sus representantes; en consecuencia, por regla general, quienes promuevan algún medio de impugnación deben acompañar los documentos que acrediten su representación cuando no esté reconocida dentro del acto o resolución impugnado. Ahora bien, con la finalidad de proteger los derechos e intereses de las comunidades indígenas, a partir de una interpretación sistemática de la libre determinación y autonomía, reconocidos en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, cuando una persona comparezca ante las autoridades jurisdiccionales electorales en representación de una comunidad indígena, ostentándose como su autoridad tradicional, y exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para verificar dicho carácter representativo, entre ellas, acudir o requerir a otras autoridades tradicionales de la comunidad, en su caso, a la asamblea como máxima autoridad; requerir la elaboración de dictámenes etnográfico o periciales a instancias especializadas, o solicitar información sobre las reglas vigentes del sistema normativo a las autoridades indígenas o estatales que corresponda. Lo anterior, a fin de allegarse de la información que permita comprender el modelo seguido para el otorgamiento de la representación.

<sup>29</sup> Jurisprudencia 12/2013 de rubro y texto: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.** De la interpretación sistemática de los artículos 2°, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1. apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la **autoadscripción** constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.



afectados con las negativas del Delegado Municipal y del Instituto Local, como el derecho de autodeterminación y de elegir a sus representantes, pues refieren que han realizado trabajos por la comunidad y que, ante la necesidad de defender sus derechos comunitarios, celebraron una Asamblea Comunitaria en la que manifestaron su voluntad para acordar cuestiones en beneficio de la propia comunidad.

De manera que, debió tenerse por acreditado el requisito procesal exigido, y posteriormente, emitir el pronunciamiento de fondo.

**3.3. Por otra parte**, en atención a la controversia planteada, es importante resaltar que, una vez superada la procedencia de los juicios locales, el Tribunal de Querétaro deberá analizar la competencia del Delegado Municipal y del Instituto Local para emitir las respuestas controvertidas por los impugnantes.

Lo anterior, sobre la base de que el estudio de la competencia de las autoridades que emitieron el acto controvertido debe realizarse, incluso, si no se plantea (de oficio), pues se trata de un requisito fundamental para la validez de un acto, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y de estudio preferente.

En ese sentido, el Tribunal Local deberá analizar, por un lado, si el Delegado Municipal y el Instituto Local eran los competente para reconocer: **i)** la celebración de la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022, y los acuerdos aprobados en la misma, como **ii)** la creación del Consejo Otomí Chichimeca como autoridad indígena de la comunidad, **iii)** la incorporación de los barrios *El Puerto*, *La Fuente*, *La Capilla*, *Los Palacios* y *Barrio Nuevo*, como integrantes de la Comunidad Indígena de Bernal, y **iv)** la designación de sus representantes.

Esto, a partir de las respuestas que ambos emitieron y que controvierten en la instancia local, en las cuales sostuvieron esencialmente lo siguiente: **a) el Instituto Local contestó que i)** ciertamente los 7<sup>30</sup> barrios señalados 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 **ii)** que, ante la falta de una norma constitucional o legal que lo faculte para emitir los actos de

---

<sup>30</sup> El Puerto, Punta de la Loma, La Fuente, La Capilla, Los Palacios, Barrio Nuevo, y El Gallito.

reconocimiento solicitado, **también carecía de competencia** para reconocer el Consejo Otomí, 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 conducentes<sup>31</sup>.

Por su parte, **el Delegado Municipal contestó** que no reconocía ni avalaba el nombramiento del supuesto Consejo Otomí, porque la asamblea carece 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, convocara a dicha asamblea, **c)** no fueron notificadas las autoridades correspondientes del municipio 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 Chichimeca<sup>32</sup>.

20

Además, al rendir su informe circunstanciado ante el Tribunal Local, manifestó que, en su carácter de Delegado Municipal, legalmente no cuenta con facultades para validar o reconocer un consejo indígena o sus representantes<sup>33</sup>.

En ese sentido, y conforme al deber de estudiar de forma completa los planteamientos y pretensiones de los impugnantes, el Tribunal Local deberá determinar si el Delegado Municipal<sup>34</sup> y el Instituto Local, tenían o no competencia para reconocer lo solicitado, o en su caso, revocar dichas respuestas negativas.

<sup>31</sup> Oficio SE/1511/22 que obra de la foja 158 a la 163 del cuaderno accesorio 3.

Visible de la foja 158 a la 163 del cuaderno accesorio 3.

<sup>32</sup> Página 21 del cuaderno accesorio 2.

<sup>33</sup> En concreto, el Delegado Municipal señaló lo siguiente: *En relación al punto 5, señalado en el acto impugnado, de conformidad con la fracción III del artículo 3 de la Ley de Derecho y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, los barrio del Puerto, la Fuente, la Capilla, los Palacios y barrio Nuevo legalmente no han sido reconocidos como indígenas, y si bien como ya se manifestó el autorreconocimiento puede ser una decisión de la persona, sin embargo, ello implica asumir como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas.*

**Aunado a lo anterior se manifiesta lo siguiente:**

*Es de advertirse que el suscrito con el carácter de Delegado Municipal de Bernal, Ezequiel Montes, Querétaro, legalmente no cuenta con facultades para validar o reconocer un consejo indígena, o en su caso sus representantes.*

*Lo anterior es así ya que el artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro señala la competencia que tienen los delegados [...]*

*Así como el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal de Ezequiel Montes Qro... en su capítulo de autoridades auxiliares [...]*

*De lo anterior, es de advertirse que esta autoridad que represento, no cuenta legalmente con facultades para validar o reconocer un Consejo Indígena, como a sus representantes, tan es así que los mismos agraviados en su demanda repitieron más de una vez que el suscrito es un funcionario de nivel bajo, por el cual resultan inoperantes los agravios que hacen valer en la demanda.*

<sup>34</sup> Incluso, esta Sala Monterrey al resolver el SM-JDC-53/2020 y acumulados, sostuvo que: *... una institución, con una finalidad y regulación distinta a los representantes indígenas, son los delegados y subdelegados de una comunidad indígena ante el ayuntamiento.*

*Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del ayuntamiento y del Presidente Municipal en la demarcación territorial correspondiente (artículo 52, de la Ley Orgánica Municipal).*



Bajo ese contexto, en el supuesto de considerar que dichas autoridades no tenían competencia para reconocer la composición de la Comunidad Indígena y sus autoridades, es preciso señalar las autoridades que sí tienen las atribuciones para atender sus peticiones.

O bien, en el caso de concluir que sí tenían competencia para realizar los reconocimientos solicitados, deberá tomar en cuenta, tal como lo hizo, todos los elementos que integran el sistema normativo interno de la Comunidad de Bernal, con la posibilidad de requerir mayor información respecto de las reglas vigentes o costumbres actuales que rigen su vida interna, a fin de determinar si la Asamblea Comunitaria en la que dicen tomaron diversos acuerdos y los designaron como sus representantes, se celebró válidamente.

#### **Apartado IV. Efectos**

Por las razones expuestas, en atención al sentido de revocar la sentencia impugnada, el Tribunal de Querétaro deberá emitir una nueva en la que:

1. Reconozca que los impugnantes pueden 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.
2. Una vez pasado al estudio del fondo del asunto, primero, determine si el Delegado Municipal y el Instituto Local 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 Consejo Otomí Chichimeca, y la designación de representantes.
3. En el supuesto de considerar que no son competentes para realizar tales reconocimientos, entonces identificar las autoridades que sí cuentan con facultades para atender las solicitudes de reconocimiento presentadas por los impugnantes.

---

*Se trata de una figura que surge en el contexto del derecho de las entidades federativas a establecer en su régimen interior, basado en su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (artículo 115, de la Constitución General), pero que, en todo caso, no deben afectar la actuación de los representantes indígenas, sino colaborar con ellos.*

*En el estado de Querétaro se establece que los municipios tendrán autoridades auxiliares que coadyuven con labores específicas encomendadas por el ayuntamiento o el presidente municipal (artículo 54, de la Ley Orgánica Municipal).*

4. En el caso de estimar que el Delegado Municipal y el Instituto Local sí tienen competencia para realizar dichos reconocimientos, deberá analizar la validez de la Asamblea Comunitaria a fin de determinar lo que corresponda, conforme a su sistema normativo interno que rige actualmente.

#### **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 alcance<sup>35</sup>.

**EXPEDIENTE:** SM-JDC-54/2023

Monterrey, Nuevo León, a 7 de junio de 2023.

**SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL O CIUDADANA DE LO QUE RESOLVIÓ LA SALA MONTERREY DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL** en el juicio que presentaron **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo**, ostentándose como representantes de la Comunidad Otomí Chichimeca, a través del Consejo Otomí Chichimeca.

La **Sala Monterrey** decidió que:

1. Fue incorrecto que el Tribunal de Querétaro desechara los juicios locales al considerar que dichas personas no podían acudir en defensa de la comunidad indígena a la que dicen pertenecer, pues debió tomar en cuenta que acudieron ante dicho Tribunal, precisamente, a controvertir la negativa del Delegado Municipal y del Instituto Electoral de esa entidad, de reconocerlos como representantes de la comunidad indígena de Bernal.
2. Por eso, el Tribunal de Querétaro en atención a que las personas impugnantes se autoadscribieron como indígenas, debió considerar que sí podían presentar un juicio para defender sus derechos como el de autodeterminación y nombramiento de representantes.
3. Es por eso, que el Tribunal Local, cuando realice el estudio del fondo del asunto, deberá analizar si el Delegado Municipal y el Instituto Electoral Local eran competentes para reconocer: i) la celebración de la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022, y los acuerdos aprobados en la misma, como ii) la creación del Consejo Otomí Chichimeca como autoridad indígena de la comunidad de Bernal, iii) la incorporación de los barrios El Puerto, La Fuente, La Capilla, Los Palacios y Barrio Nuevo, como integrantes de la citada comunidad, y iv) la designación de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final del acuerdo**, como sus representantes.
4. En caso de que el Tribunal de Querétaro considere que el Delegado Municipal y el Instituto Electoral Local no eran competentes para reconocer la composición de la Comunidad Indígena y sus autoridades, será necesario que señale cuáles autoridades sí tienen las atribuciones para atender las peticiones de los actores.

<sup>35</sup> 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.



5. Y, finalmente, en el supuesto de que considere que sí tenían competencia para hacer esos reconocimientos, el Tribunal de Querétaro deberá revisar si la Asamblea Comunitaria de 25 de septiembre de 2022 fue válida, conforme a su sistema normativo interno.

Por lo expuesto y fundado se:

### Resuelve

**Único.** Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en este fallo.

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 Aguilasochi 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 el Secretario General de Acuerdos en Funciones, 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:** página 1, 2, 3 y 22.

**Fecha de clasificación:** 7 de junio de 2023.

**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 dictado el 10 de mayo de 2023, se ordenó la protección de los datos personales.

**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.