



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO Y ELECTORAL

EXPEDIENTES: SM-JDC-216/2019 Y
ACUMULADOS

ACTORES: MARTÍN ORTEGA
HERNÁNDEZ Y OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO
CAMACHO OCHOA

SECRETARIOS: NANCY ELIZABETH
RODRÍGUEZ FLORES Y RUBÉN ARTURO
MARROQUÍN MITRE

Monterrey, Nuevo León, a veinticinco de julio de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Regional Monterrey que **modifica** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, porque, por un lado, se considera correcta la declaración de invalidez de la elección de Subdelegado Municipal del Ayuntamiento de Pedro Escobedo, pero, por otro lado, en cuanto a la elección del representante de la Comunidad La D Chalmita ante el gobierno, se considera que no existen elementos jurídicos aptos para invalidarla.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	2
COMPETENCIA	4
ACUMULACIÓN	4
IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO DEL JUICIO ELECTORAL POR FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA ..	4
<u>Apartado I.</u> Decisión	4
<u>Apartado II.</u> Desarrollo o justificación de la decisión	5
1. Marco normativo sobre la improcedencia por falta de legitimación	5
2. Caso concreto y valoración	6
PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS CIUDADANOS	7
ESTUDIO DE FONDO	8
<u>Apartado preliminar.</u> Metodología de estudio y marco contextual para el análisis de las impugnaciones	8
1. Marco conceptual, normativo y fáctico de la elección municipal del subdelegado de Pedro Escobedo, Querétaro. 8	
2. Marco conceptual, normativo y fáctico de la elección consuetudinaria del representante de la Comunidad indígena	10
<u>Apartado I.</u> Cuestiones a resolver	16
1. Elecciones en cuestión y sentencia impugnada	16
2. Pretensiones y planteamientos centrales	16
3. Cuestiones centrales a resolver	17
<u>Apartado II.</u> Decisiones	17
<u>Apartado III.</u> Desarrollo o justificación de las decisiones	18
<u>Tema i.</u> Invalidez de la elección municipal por falta de consulta previa	18
1. Marco normativo para la validez de la elección municipal de subdelegado de Pedro Escobedo que comprende fundamentalmente un territorio indígena como lo es la Comunidad La D Chalmita	18
2. Sentencia y caso concreto en revisión	22
3. Valoración y conclusión	23
<u>Tema ii.</u> La autoridad responsable vulneró el derecho de acceso a la justicia porque indebidamente varió la controversia planteada en perjuicio de la Comunidad indígena, al invalidar la elección consuetudinaria	26
1. Marco normativo sobre el principio de congruencia	26
2. Caso concreto	28
3. Conclusión	29
<u>Apartado IV.</u> Efectos	30
<u>Apartado V.</u> Sentencia en formato de lectura fácil que deberá notificarse y difundirse	33
RESOLUTIVOS	34

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Pedro Escobedo, Querétaro.
Comunidad indígena:	Comunidad La D Chalmita, del municipio de Pedro Escobedo, Querétaro.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado de Querétaro.
Instituto Local:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Ley de derechos indígenas:	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sentencia impugnada:	Sentencia de 18 de junio de 2019, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en los expedientes TEEQ-JLD-82/2018 y su acumulado TEEQ-JLD-4/2019.
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

ANTECEDENTES

De las constancias de autos y afirmaciones hechas por las partes se advierten los siguientes:

I. Elecciones en controversia

A. Elección de subdelegado municipal bajo el sistema estatal

2

1. Convocatoria municipal para elección de delegados y subdelegados.

El 17 de octubre de 2018¹, el Ayuntamiento de Pedro Escobedo, Querétaro, aprobó las bases para la elección de Delegados y Subdelegados de dicho municipio, así como la convocatoria, y entre las opciones de designar o someter a elección a los subdelegados, se optó por esta última.

2. Elección municipal de delegados y subdelegados. El 11 de noviembre, se llevó a cabo la jornada electiva para elegir al subdelegado, donde resultó ganador Abelardo Gómez Eligio.

B. Elección de representante de la Comunidad La D Chalmita

1. Elección comunitaria. El 7 de octubre, la Comunidad indígena eligió a través de su sistema normativo interno a Martín Ortega Hernández como su representante.

En el acta correspondiente se precisó que el designado es representante de la Comunidad indígena ante los 3 niveles de gobierno.

¹ Las fechas corresponde a 2018, salvo precisión en contrario.



2. Peticiones generales de reconocimiento de representante. El 9 de noviembre, la Comunidad indígena presentó escrito ante el Gobernador del Estado de Querétaro, con copia para las autoridades del municipio de Pedro Escobedo, en el que les informa que los habitantes de dicha comunidad habían elegido a Martín Ortega Hernández, como su representante ante los tres niveles de gobierno para el período 2018-2021 y solicitaban su reconocimiento.

II. Juicios ciudadanos locales

1. Primer demanda local contra la elección de subdelegado municipal.

El 26 de noviembre, Martín Ortega Hernández, representante de la Comunidad indígena promovió juicio ciudadano local a fin de impugnar la elección municipal por la que se eligió al subdelegado de dicha comunidad ante el Ayuntamiento de Pedro Escobedo.

2. Segunda demanda local contra la elección de subdelegado municipal.

Asimismo, el 27 de marzo de 2019², Daniel de Jesús Eligio y otros miembros de la Comunidad indígena también promovieron juicio ciudadano local con la finalidad de impugnar la referida elección municipal. }

3. Sentencia local que invalida la elección de subdelegado y la de representante de comunidad. El 18 de junio, el Tribunal Local resolvió, entre otras cuestiones, por un lado, declarar la invalidez de la elección municipal, y por otro, de la elección consuetudinaria (respecto de la cual pidió al Instituto Local efectuar la consulta previa a la Comunidad indígena para determinar el método para elegir al subdelegado).

III. Juicios constitucionales y electoral

1. Demandas. Inconformes, el 25 de junio, el Ayuntamiento (a través del Presidente Municipal y el director jurídico), Martín Ortega Hernández y otros, y Abelardo Gómez Eligio promovieron juicio electoral y juicios ciudadanos, respectivamente.

2. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite los medios de impugnación y, al encontrarse debidamente integrados, declaró cerrada la instrucción.

² En adelante las fechas corresponden a 2019, salvo precisión en contrario.

COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer del presente asunto, por tratarse de medios de impugnación promovidos en contra de una sentencia del Tribunal Local relacionada con la elección de un subdelegado municipal que se considera revisable porque se llevó a cabo a través de un mecanismo de participación ciudadana, esto es, se optó por el voto popular de los habitantes de la Comunidad La D Chalmita, de Pedro Escobedo, Querétaro, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que esta Sala ejerce jurisdicción³.

ACUMULACIÓN

Los promoventes controvierten la misma resolución del Tribunal Local, por tanto, se estima procedente acumular los expedientes SM-JE-42/2019 y SM-JDC-217/2019 al SM-JDC-216/2019, al ser éste el primero que se recibió y turnó en esta Sala Regional. Agréguese copia certificada de los resolutivos de la presente sentencia a los expedientes acumulados⁴.

4

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO ELECTORAL POR FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

Apartado I. Decisión

El juicio es improcedente, porque el promovente, en su calidad de ayuntamiento de Pedro Escobedo, Querétaro, carece de legitimación activa para defender el acto municipal a través de la impugnación de la sentencia del Tribunal Local, que declaró la invalidez de la elección municipal y comunitaria para elegir al subdelegado de la comunidad La D Chalmita, porque el Ayuntamiento, como autoridad responsable, no está autorizado para la defensa de sus propios actos.

Ello, precisamente, porque es criterio de la Sala Superior que los órganos responsables carecen de legitimación para impugnar y defender sus propios actos y, en el caso, el acto originalmente cuestionado fue emitido por el

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, en relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral el 12 de noviembre de 2014 y en los que se estableció el juicio electoral como el medio para conocer de aquellos asuntos en los cuales se impugnen actos o resoluciones en la materia que no admitan ser controvertidos a través de los distintos juicios y recursos previstos en la Ley de Medios.

⁴ Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Ayuntamiento, quien tuvo el carácter de responsable ante el Tribunal Local, y el actor en este juicio es el Ayuntamiento.

Aunado a que no se encuentra en un supuesto de excepción al acudir a defender un interés propio y sus atribuciones o funciones.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

1. Marco normativo sobre la improcedencia por falta de legitimación

La Ley de Medios establece que el **sobreseimiento** procede cuando alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley, se actualiza después de admitida la demanda del juicio [artículo 11, numeral 1, inciso c)⁵].

Los juicios y recursos son improcedentes cuando el promovente carezca de **legitimación** [artículo 10, párrafo 1, inciso c)⁶].

La legitimación activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla general, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión⁷.

Esto es, la legitimación activa constituye un requisito indispensable de procedibilidad o presupuesto procesal, para que se pueda iniciar un nuevo juicio o proceso y, por tanto, la falta de esta legitimación vuelve improcedente el juicio o recurso electoral, determinando la inadmisión de la demanda respectiva.

Sin embargo, el sistema de medios de impugnación en materia electoral no otorga legitimación a las autoridades para promover un recurso o juicio

⁵ **Artículo 11**

1. Procede el sobreseimiento cuando: [...]

c) Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley; [...]

⁶ **Artículo 10**

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...]

c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley;

⁷ Véase criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-JRC-96/2016.

electoral federal, cuando han sido responsables en el medio de impugnación administrativo o jurisdiccional primigenios⁸.

Ello, porque el juicio electoral únicamente tiene como supuestos normativos de legitimación activa a la responsable cuando concurren a la relación jurídico procesal primigenia con el carácter de demandantes o terceros interesados.

2. Caso concreto y valoración

En el caso, la controversia se originó con el acto del Ayuntamiento por el cual se llevó a cabo la elección para elegir al subdelegado de la Comunidad indígena.

En el juicio seguido ante el Tribunal Local, Martín Ortega Hernández y la Comunidad indígena impugnaron la validez de la elección antes mencionada, donde el Ayuntamiento tuvo el carácter de responsable, y dicha instancia local resolvió declarar la invalidez tanto de la elección celebrada por la comunidad basada en su normativa interna, como la efectuada por el Ayuntamiento.

6

En el presente asunto, como se indicó, el Ayuntamiento (a través del Presidente Municipal y el director jurídico) impugna la sentencia del Tribunal Local, con la pretensión de defender, fundamentalmente, el acto efectuado por él en cuanto a la elección de subdelegado ante el municipio.

Esto es, el Ayuntamiento pretende impugnar un acto con el fin de que persista su actuación, la cual fue impugnada ante la instancia local.

Por lo tanto, carece de legitimación activa, porque el Ayuntamiento no puede iniciar un juicio para defender el acto donde tuvo la calidad de autoridad responsable.

⁸ Lo anterior, conforme a la Jurisprudencia 4/2013 de rubro y texto siguiente: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.- De lo dispuesto en los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local, no están legitimadas para promover un juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior, pues dicho medio de impugnación está diseñado para que los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo. Esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover juicio de revisión constitucional electoral, pues éste únicamente tiene como supuesto normativo de legitimación activa, a los partidos políticos cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o terceros interesados.



Además, no se encuentra en algún supuesto de excepción, porque acude, fundamentalmente, en defensa del acto electivo que él llevó a cabo⁹.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios, y ante la falta de cumplimiento del requisito de procedencia establecido en el numeral 10, párrafo 1, inciso c), en relación con el artículo 88, párrafo 2, de la referida ley, lo conducente es **sobreseer** en el juicio presentado por el Ayuntamiento.

PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS CIUDADANOS

Los presentes juicios ciudadanos cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios, lo anterior en atención a las siguientes consideraciones:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la responsable y en ellas constan los nombres y firmas autógrafas de quienes se ostentan como parte actora, se precisa domicilio para recibir notificaciones, se identifica a la autoridad demandada y la resolución combatida, menciona los hechos y agravios causados, así como los preceptos constitucionales y legales presuntamente violados.

b) Oportunidad. Los juicios se promovieron dentro del plazo legal de 4 días, porque la resolución se emitió el 18 de junio, y fue notificada el 19 siguiente, siendo que la demanda se presentó el 25 de junio, por lo que es evidente que se hizo en tiempo, al considerar que el 22 y 23 de junio fueron sábado y domingo, y el asunto se encuentra vinculado a un proceso electivo llevado a cabo mediante usos y costumbres de la Comunidad indígena para elegir a su representante ante las autoridades municipal, estatal y federal¹⁰.

c) Legitimación. Se cumple con esta exigencia, ya que los juicios son presentados, por una parte, por Martín Ortega Hernández quien promueve por su propio derecho y como representante de la Comunidad indígena, junto a otros ciudadanos de dicha comunidad, por otra parte, acude Abelardo

⁹ Sin que sea aplicable el criterio contenido en la Jurisprudencia 30/2016 de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL, consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2016&tpoBusqueda=S&sWord=30/2016>

¹⁰ Véase la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior 8/2019 de rubro: COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2019&tpoBusqueda=S&sWord=8/2019>.

Gómez Eligio por su propio derecho y como subdelegado de la Comunidad indígena.

d) Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia porque 8 de los actores impugnan la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en la que fueron parte, la cual consideran adversa a sus intereses. Asimismo, el resto de los ciudadanos se autoadscriben como indígenas *hñähñpus* (otomíes) originarios de la Comunidad indígena, por lo que pueden acudir a controvertir los actos que estimen contrarios a sus intereses¹¹.

e) Definitividad. Se colma este requisito ya que en contra de la determinación combatida no está previsto otro medio de impugnación mediante el cual pueda ser revocada o modificada.

ESTUDIO DE FONDO

Apartado preliminar. Metodología de estudio y marco contextual para el análisis de las impugnaciones

8

I. Metodología. Para resolver la presente controversia, en el **Apartado preliminar**, se señala un marco conceptual, normativo y fáctico, tanto de la elección del subdelegado del municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, como del representante de la Comunidad indígena; enseguida, en el **apartado I**, se identifican las cuestiones a resolver, en el **apartado II**, se presentan las decisiones de esta Sala Regional, y en el **apartado III**, se desarrollará la justificación de las decisiones, para concluir con el **apartado IV**, relativo a los efectos.

1. Marco conceptual, normativo y fáctico de la elección municipal del subdelegado de Pedro Escobedo, Querétaro¹²

Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se

¹¹ Ello conforme a la jurisprudencia 4/2012 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2012&tpoBusqueda=S&sWord=4/2012>. Así como la jurisprudencia 12/2013 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&sWord=12/2013>

¹² Cabe precisar que el artículo 53 relativo a los requisitos de elegibilidad para ser delegado y subdelegado municipal, así como el artículo 54 relacionado con las atribuciones de dichas figuras, ambos de la Ley Orgánica, fueron declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una votación de 8 votos a favor de la invalidez.



les asigne. Su duración en el encargo será por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Su designación debe realizarse dentro los primeros 30 días siguientes a la instalación del ayuntamiento y deben ser nombrados por el Presidente Municipal, quien tendrá la facultad discrecional de indicar el método diverso a la designación directa para llevar acabo los nombramientos¹³.

Es decir, el Presidente Municipal podrá optar por cualquier método electivo para designar a los delegados y subdelegados, entre los que se encuentra: **a)** designación directa del presidente municipal, **b)** elección entre los miembros del Ayuntamiento¹⁴, y **c)** elección democrática.

En el presente caso, el 17 octubre de 2018, en sesión ordinaria de Cabildo se aprobaron las bases y la convocatoria para la elección de delegados y subdelegados del municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, en la que se determinó que se elegiría al delegado de Escolásticas, así como a los subdelegados de 24 centros de población, entre los cuales se encuentra la comunidad La D Chalmita¹⁵.

El 11 de noviembre, se realizaron las jornadas electivas en cada una de las poblaciones señaladas en la convocatoria, y en lo que interesa, en la comunidad La D Chalmita resultó electo Abelardo Gómez Eligio como subdelegado de dicha comunidad.

Con base en lo expuesto, se advierte que el contexto del caso abarca 2 temáticas: **a)** el proceso de elección de la comunidad para elegir mediante sus usos y costumbres a lo que denominan "*representante municipal ante los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)*", y **b)** la elección

¹³ **Artículo 31.-** Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes: (...)

XXV. Nombrar a los delegados y subdelegados, así como señalar y decidir el método para su nombramiento, en los términos establecidos por el artículo 52 de la presente Ley.

¹⁴ **ARTÍCULO 52.-** Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por el Presidente Municipal. En caso de que así lo estime pertinente, el Presidente Municipal tendrá la facultad discrecional de indicar método diverso a la designación directa de los delegados y subdelegados debiendo señalar los requisitos, así como el método elegido, en el mismo plazo de los treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento.

Para efectos del párrafo que antecede, el Presidente podrá indicar como procedimiento de elección la elección directa mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, que se realice por medio de una Comisión Especial integrada por regidores en los términos que ordene el reglamento o los acuerdos dictados al efecto. Cualquier imprevisto será resuelto por el Presidente Municipal y sus resoluciones serán irrevocables. La Comisión deberá de informar al Presidente Municipal de las personas que hayan logrado la mayoría absoluta de votos.

¹⁵ Tal como se observa de la copia certificada del acta de sesión ordinaria que obra a foja 152 del cuaderno accesorio 1, del juicio SM-JDC-216/2019.

municipal para elegir a la autoridad auxiliar nominada subdelegado, ello bajo el sistema contemplado en la Ley Orgánica.

2. Marco conceptual, normativo y fáctico de la elección consuetudinaria del representante de la Comunidad indígena

a. Derecho fundamental de las comunidades a elegir a sus representantes. La Constitución General en su artículo 2º, apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía¹⁶.

Es preciso señalar que, para las elecciones a realizarse dentro de un territorio habitado por comunidades o pueblos originarios, se debe llevar a cabo una consulta previa a esas comunidades, a fin de que, en ejercicio de su libre determinación y autonomía determinen el método que habrá de aplicarse.

b. La Constitución Local¹⁷ reconoce la presencia de pueblos indígenas en el territorio de la entidad, por lo que se debe garantizar la autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta de dichas comunidades.

c. La Ley de derechos indígenas¹⁸ establece que el Estado debe respetar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades y representantes locales, a través de sus usos y costumbres¹⁹.

¹⁶ Artículo 2, que en lo que interesa señala que: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II). 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, en un marco que respete el pacto federal y la "soberanía de los estados" (fracción III).

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (fracción VII).

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (fracción VII).

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

¹⁷ **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. [...]

¹⁸ **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.

¹⁹ Además, el artículo 8, de la Ley de derechos indígenas señala que los derechos colectivos de las comunidades indígenas establecidas en el territorio de Querétaro serán ejercidos por sus autoridades o representantes. (**Artículo 8.** Los derechos que la presente Ley reconoce a los pueblos y comunidades indígenas serán ejercidos directamente por sus integrantes en cuanto a los derechos individuales y por sus autoridades o representantes en los derechos colectivos).



d. Del peritaje antropológico que obra en el expediente²⁰, en concreto sobre la Comunidad indígena, se advierte en lo que, fundamentalmente, interesa, que para la elección del subdelegado, que representa a la autoridad civil dentro de la comunidad, *se utiliza el procedimiento de designación electoral municipal*²¹.

De donde se sigue que, **en términos generales**, a partir de los medios de contextualización con los que se cuenta, no controvertidos por las partes, la elección es uno de los procesos específicos de elección de la Comunidad indígena que está definido en el sistema normativo.

²⁰ Del peritaje antropológico de la Comunidad indígena se desprende (véase de foja 664 a la 692):

a. Localización geográfica de la comunidad

De acuerdo al informe antropológico que obra en autos, la Comunidad indígena se localiza en el extremo sur del semidesierto queretano -región otomí chichimeca-, que pertenece al municipio de Pedro Escobedo a una distancia de 40 kilómetros de la capital del Estado de Querétaro

Además, se encuentra a 2 kilómetros de la línea que divide a este municipio con el de San Juan del Río; las localidades vecinas más cercanas son la Venta, Ajuchitlancinto, San Cirilo, la Lira, Escolásticas y Sauz.

La D Chalmita se ubica en la región hidrográfica del Pánuco, en la cuenca del río Moctezuma, pertenece a la subprovincia de las llanuras y sierras de Querétaro e Hidalgo, de la provincia del eje neovolcánico, con una altura de casi 2000 metros sobre el nivel del mar en su parte más alta (visible en foja 361 a 364 del cuaderno accesorio 1 del juicio ciudadano SM-JDC-216/2019).

b. Conformación de la comunidad La D Chalmita

De acuerdo con el informe del INEGI del censo de población y vivienda 2010, se tiene como registro que la población en la comunidad indígena asciende a un total de 4298 habitantes en los siguientes rangos de edad (véase foja 602 del cuaderno accesorio 1 del juicio ciudadano SM-JDC-216/2019).

Población	
Edad años	Población total
0 a 2	283
3 a 5	282
6 a 11	599
12 a 14	326
15 a 64	2621
65 y más	183
No especificado	4

c. Lengua indígena

Asimismo, del citado informe se advierte que el censo poblacional permitió conocer que sólo 3 personas de la Comunidad indígena son hablantes de lengua indígena.

d. Estructura de la comunidad

De acuerdo con el informe de la Universidad Autónoma de Querétaro, en la Comunidad indígena existe un grupo de ciudadanos denominado *mayordomía*, el cual se integra por 23 personas, siendo sólo 3 las que ocupan los principales cargos, esto son: a. El capellán, b. El tesorero y c. El auxiliar. Dicho grupo tiene a su cargo la organización religiosa, el cuidado y limpieza del templo de la comunidad, además, se cuenta con la autoridad auxiliar municipal llamada subdelegado (visible en foja 361 a 364 del cuaderno accesorio 1 del juicio ciudadano SM-JDC-216/2019).

e. Elección de autoridades

La D Chamilita es una comunidad que cuenta con procesos de elección de autoridades en el ámbito de lo religioso, como es el caso, de la elección de las personas integrantes de la mayordomía.

Por otra parte, de acuerdo con el propio informe de la Universidad Autónoma de Querétaro, **para la elección del subdelegado, el cual representa la autoridad civil dentro de la comunidad, se utiliza el procedimiento de designación electoral municipal** (visible en foja 362 del cuaderno accesorio 1 del juicio ciudadano SM-JDC-216/2019).

f. Datos de interés

De acuerdo con el peritaje etno-antropológico rendido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en la población se reconocen 3 tipos de agrupaciones o cargos que ejercen autoridad en diferentes escenarios de la vida comunitaria, destacando las autoridades cívico-administrativas, religiosas y agrarias.

En las primeras se ubica el cargo de la subdelegación, la cual depende del ayuntamiento municipal de Pedro Escobedo; dentro de las principales actividades de este cargo se encuentra ejecutar la función de enlace para la distribución de apoyos gubernamentales y regulación del orden en la vía pública.

Respecto de las autoridades religiosas destacan las actividades asociadas al templo católico de Chalmita, se identifican 12 agrupaciones integradas a una estructura eclesiástica-parroquial, denominadas como "fuerzas vivas", entre las que figura la mayordomía del Señor de Chalmita, misma que tiene un papel relevante dentro de la comunidad, especialmente en tareas sustantivas como el cuidado y administración del espacio comprendido por la capilla comunitaria, por lo que sus funciones están asociadas directamente al desempeño de las actividades rituales del resto de las agrupaciones, como la de Guadalupanos, Catequistas, Grupos de Liturgia, Del Rosario, Coro, etc.

Dentro de las autoridades agrarias se destaca el comisariado del ejido de La D, integrando en su organización a ejidatarios del núcleo agrario. Dentro de sus funciones principales destaca la administración y manejo de los bienes vinculados al ejido, especialmente al uso de los terrenos comunales y la gestión de apoyos estatales para las actividades productivas de las parcelas.

²¹ De acuerdo con el informe de la Universidad Autónoma de Querétaro, que obra de la foja 361 a 364 del cuaderno accesorio 1 del juicio ciudadano SM-JDC-216/2019.

Sin embargo, ello no priva a la Comunidad indígena del derecho humano, reconocido en instrumentos internacionales suscritos por el estado Mexicano, a que en forma previa a cada elección de ese tipo, se les consulte sobre el tipo de método que desean utilizar.

e. Deber constitucional de realizar la consulta previa

La Sala Superior reiteradamente ha considerado que la consulta previa es imprescindible tratándose de la adopción, aplicación o emisión de alguna medida susceptible de afectar directamente los intereses de la Comunidad de que se trate, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades²².

Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece como un deber realizar una consulta previa, libre e informada, cuando exista una medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar los derechos de los pueblos indígenas.

12

El derecho a la consulta implica **tres premisas fundamentales**: **a)** es un derecho internacionalmente reconocido a favor de pueblos indígenas y los Estados deben garantizar su observancia en el ámbito interno; **b)** está prevista para escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que afecten sus derechos e intereses; y **c)** implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones²³.

²² Criterio incorporado en la Jurisprudencia 37/2015 de rubro y texto: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

²³ El derecho a la consulta implica tres premisas fundamentales: "...la primera es que la consulta es un derecho internacionalmente reconocido a favor de pueblos indígenas, y, como tal, es obligación de los Estados garantizar su observancia en el ámbito interno; la segunda es que la consulta está prevista para escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e intereses, pudiendo ser éstas: reformas legales, implementación de proyectos extractivos y de aprovechamiento de recursos naturales y/o cualquier otro proyecto de desarrollo; la tercera es que la consulta implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones". Véase JULIÁN SANTIAGO, José Juan. 2011. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), pág. 10.



Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado también la vinculación de los derechos de participación política (artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) con otros derechos de las comunidades y pueblos indígenas derivados de su autonomía, entre ellos, el de consulta²⁴.

En ese sentido, el Estado debe, en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa a las comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

La consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas, implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y, sobre todo, tomar en cuenta la opinión de las mismas a fin de obtener un conocimiento libre, previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses.

Es preciso señalar que existen sistemas con elecciones constitucionales y legales en los que invariablemente deben involucrar a las comunidades indígenas asentadas en el territorio donde se efectúa el proceso electivo.

Por lo que, conforme al artículo 2, de la Constitución General y a los Tratados Internacionales de los que México forma parte, las autoridades deben realizar consultas previas e informadas a los pueblos originarios involucrados, a fin de respetar sus derechos de libre determinación y autogobierno, para que definan la forma en la que habrán de elegir a sus representantes ante los órganos de gobierno o a sus autoridades²⁵.

²⁴ Así, por ejemplo, al resolver el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, la Corte Interamericana recordó que el artículo 23, de la Convención Americana (relativo a los derechos políticos) dispone el deber de gozar de los derechos y oportunidades “de participar en la dirección de los asuntos públicos [...]” y por tanto, que “la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”; en consecuencia, el tribunal interamericano concluyó que “la falta de mecanismos expuestos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas Kaliña y Lokono [...], configura una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para hacer efectivas tales medidas, a fin de garantizar el derecho a la propiedad colectiva, a la identidad cultural y a los derechos políticos, en perjuicio de los Pueblos Kaliña y Lokono”. Véase *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 196 y 197.

²⁵ Similar criterio adoptó la Sala Superior en el SUP-JDC-1865/2015.

f. Principio de maximización de la autonomía

La Sala Superior ha establecido que, al momento de resolver un litigio atinente a los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, debe considerarse, entre otros, el principio de maximización de la autonomía²⁶.

En efecto, conforme lo dispuesto en la Constitución General, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, la Sala Superior ha sostenido que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de auto identificación, maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores²⁷.

14 Así lo postula también el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸.

En lo sustancial, el mismo criterio se sostiene en el Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas²⁹.

g. La asamblea electiva como la máxima autoridad en una comunidad indígena

La Sala Superior ha considerado que la asamblea electiva es la máxima autoridad en una comunidad indígena —como una expresión o manifestación

²⁶ En la sentencia recaída en el expediente relativo al recurso de reconsideración SUP-REC-19/2014.

²⁷ “En particular el principio de maximización de la autonomía como expresión del derecho a la autodeterminación de tales comunidades y pueblos, debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo establece la propia Constitución General y los instrumentos internacionales, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes”. Véase el SUP-REC-143/2015.

²⁸ “El principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Las y los juzgadores deberán reconocer y respetar las formas propias de elección, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de sus 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, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.”

Consúltese en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/content/protocolo?sid=255751>

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 105, consultable en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/mapa-de-sitio>



de la maximización del principio de autonomía— y sus determinaciones tienen validez, lo cierto es que los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta —y, en ocasiones, ponderando— otros principios constitucionales aplicables, como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas³⁰.

Lo anterior, en la inteligencia de que se debe privilegiar en todo momento las determinaciones que adopte la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía, teniendo en cuenta, además, que no todo consenso se da por unanimidad y que, en todo caso, se debe atender al número de comunidades involucradas en la decisión y al número de las que manifiesten su aprobación con lo decidido, cuando dadas las circunstancias no es posible alcanzar un consenso comunitario y se han implementado métodos de consulta y mediación.

h. Elección comunitaria del representante la Comunidad La D Chalmita

Ahora, en el presente caso, el 7 de octubre de 2018, la Comunidad indígena llevó a cabo la elección de lo que denominaron “*representante municipal con autoridad y representación ante los 3 niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)*” por un período de 3 años³¹.

La referida designación de representante se realizó a través del sistema normativo interno de la comunidad, por lo que se levantó un acta de asamblea comunitaria que firmaron los habitantes que participaron en dicha elección.

Así, el 9 de noviembre, la comunidad presentó escrito en la oficina de atención ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro dirigido al Gobernador de la entidad, donde manifestaron que existía una convocatoria municipal para el cambio de autoridades auxiliares, pero que en uso de sus derechos constitucionales de autodeterminación y autonomía, a través de

³⁰ En las ejecutorias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-REC-440/2014 y acumulados y SUP-REC-14/2014.

³¹ Véase acta de asamblea comunitaria de 7 de octubre de 2018, que obra a foja 12 del cuaderno accesorio 1 del expediente SM-JDC-216/2019, en la que se establece lo siguiente: ...*que hemos elegido en asamblea comunitaria a nuestra autoridad representante ante el gobierno municipal de Pedro Escobedo en un periodo de administración de 3 años, 2018/2021, quien tendrá la representación y autoridad jurídica ante los 3 niveles de gobierno (federal, estatal, municipal)*...

asamblea comunitaria el 7 de octubre, eligieron a su “*representante municipal con autoridad y representación ante los 3 niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)*” para el período de 3 años, y solicitaron que se reconociera su decisión como pueblo indígena³².

El 14 de noviembre, la comunidad presentó un escrito ante el Instituto Local, por el cual informaron sobre la petición realizada al Gobernador estatal, para que reconociera la elección de su representante llevada a cabo mediante usos y costumbres.

Inconformes con la elección del subdelegado municipal de la Comunidad indígena realizada por el Ayuntamiento, el 26 de noviembre de 2018 y el 27 de marzo de 2019, promovieron juicios ciudadanos a fin de impugnar su validez.

Apartado I. Cuestiones a resolver

1. Elecciones en cuestión y sentencia impugnada

16

El Tribunal Local, ante la impugnación de la Comunidad indígena declaró: **i)** La **invalidez de la elección de subdelegado municipal**, en virtud de que la aplicación de la normativa municipal relativa a la designación de subdelegados, se realizó de manera contraria a la Constitución General, porque no se respetó la libre autodeterminación y autonomía de las personas indígenas, ya que ante un posible cambio o transición de régimen de representación formal a uno consuetudinario, es necesario garantizar el derecho a la consulta previa, y **ordenó** la realización de una consulta previa a la Comunidad indígena, a fin de determinar el método por el que elegirán al subdelegado; y **ii)** La **invalidez de la elección consuetudinaria** debido a la falta de elementos de prueba idóneos y suficientes que permitieran generar convicción de que en ese procedimiento se respetaron las normas y principios constitucionales, como la certeza, universalidad, igualdad, no discriminación, entre otros.

2. Pretensiones y planteamientos centrales

i) Abelardo Gómez Eligio en cuanto subdelegado municipal (SM-JDC-217/2019) pretende que se declare la validez de la elección municipal en la

³² Véase escrito que obra a foja 70 del expediente accesorio 1 del juicio SM-JDC-216/2019, y donde se observa que el escrito fue dirigido con copia al Presidente Municipal de Pedro Escobedo, así como al cuerpo de regidores del mismo.



que resultó electo como subdelegado de la Comunidad indígena, porque contrario a lo que estableció el Tribunal Local considera que la ausencia de una consulta previa a dicha comunidad no causa la invalidez de ese proceso electivo.

ii) Martín Ortega Hernández y otros habitantes de la Comunidad indígena (SM-JDC-216/2019) pretenden que se declare la validez de su elección en la que eligieron a su *representante municipal con autoridad y representación ante los 3 niveles de gobierno*, porque aducen que el Tribunal Local no debió declarar la invalidez de su elección, cuando ésta no fue controvertida por ninguna de las partes.

3. Cuestiones centrales a resolver

Las cuestiones a resolver son las siguientes:

i. ¿Fue correcto invalidar la **elección de subdelegado municipal** para que, en una consulta a la Comunidad indígena determine el sistema por el cual designarán a su subdelegado?

ii. ¿Fue correcto invalidar la **elección consuetudinaria** del representante de la Comunidad indígena, aunque ésta no fue controvertida en la instancia local?

Apartado II. Decisiones

Esta Sala Regional Monterrey considera que³³:

i) El Tribunal Local **actuó con apego a Derecho al declarar la invalidez de la elección de subdelegado municipal** realizada por el Ayuntamiento de Pedro Escobedo para elegir al subdelegado de la Comunidad La D Chalmita, y ordenar la realización de una consulta previa, ya que el subdelegado ejercería sus atribuciones en el ámbito territorial de esa comunidad, por lo que era obligación constitucional del Ayuntamiento realizar la **consulta previa sobre el método**, y al no llevarla a cabo violó su derecho de definir

³³ El análisis de los agravios planteados por la Comunidad indígena serán suplidos dado que es criterio reiterado de este Tribunal Electoral que en el juicio ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, a fin de garantizar el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, conforme a la jurisprudencia 13/2008 emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA SX-JDC-649/2018 12 EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES Consultable en la página electrónica <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

libremente cómo elegir y designar a sus propias autoridades y representantes, sin que obste que previamente se hubiese llevado a cabo bajo una forma determinada, pues lo que garantiza el derecho a la consulta es la posibilidad de elegir en cada elección, el método que la Comunidad defina.

ii) El Tribunal Local **no debió declarar la invalidez de la elección consuetudinaria** realizada por la Comunidad indígena conforme a su sistema normativo interno, en la que eligió a Martín Ortega Hernández como *representante municipal con autoridad y representación ante los 3 niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)*”, porque esa elección no fue impugnada por ninguna de las partes ante la instancia local.

18 Ello, **porque esta elección y representación es distinta a la de subdelegado municipal**, pues del análisis del acta de asamblea comunitaria se advierte que sólo tuvo ese alcance (de elegir a un representante de la Comunidad indígena o del municipio ante los 3 niveles de gobierno y no a un subdelegado), con independencia de que, el resultado de la consulta que debe realizarse, pudiese ser que la comunidad decida que la misma persona electa como representante ante los tres niveles de gobierno, también pudiera ser electo o ratificado como subdelegado municipal, pero ello sólo, siempre que la propia comunidad así lo defina expresamente.

Apartado III. Desarrollo o justificación de las decisiones

Tema i. Invalidez de la elección municipal por falta de consulta previa

1. Marco normativo para la validez de la elección municipal de subdelegado de Pedro Escobedo que comprende fundamentalmente un territorio indígena como lo es la Comunidad La D Chalmita

La Sala Superior ha sostenido que el análisis contextual de las controversias comunitarias 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, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad³⁴.

³⁴ Véase la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior 9/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS



Así, de conformidad con la Constitución General y diversos tratados internacionales, en los casos en que se involucran los derechos político-electorales de pueblos indígenas, llamados originarios para el caso del Estado de Querétaro, y de sus integrantes, las autoridades **jurisdiccionales deben juzgar con una perspectiva intercultural**, de ahí que, en este caso, se aplique tal parámetro³⁵.

El reconocimiento de las diferencias entre las personas y los grupos es la base para combatir la discriminación, porque permite considerar las desigualdades en los hechos para lograr la igualdad de derechos³⁶.

Así, esta Sala Regional abordará el presente asunto bajo una perspectiva intercultural, es decir, tomando en cuenta que la elección del *representante* de la Comunidad indígena atendió a los usos y costumbres del lugar, y la elección del subdelegado municipal careció de consulta previa hacia la comunidad, por lo que no es jurídicamente correcto aplicar única o preponderantemente el **marco normativo ordinario** utilizado en las elecciones reguladas legalmente, dado que es un principio constitucional e respeto a la autonomía de las comunidades tradicionales y de sus prácticas, sin que ello implique el desconocimiento del orden jurídico nacional o la fijación de reglas³⁷.

Ahora bien, como se indicó, la elección de subdelegado municipal, al referirse a un territorio fundamentalmente indígena, debió realizarse previa consulta sobre el método de elección.

INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Consultable en <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2014&tpoBusqueda=S&sWord=9/2014>.

³⁵ En ese sentido, el sistema jurídico aplicable en México reconoce la diferencia cultural de los pueblos y personas indígenas y, en consecuencia, reconoce a dichos grupos determinados derechos humanos que tienen como finalidad impedir su discriminación y lograr la igualdad sustantiva (véase el SUP-REC-38/2017).

³⁶ En ese sentido lo ha considerado la Primera Sala de la Suprema Corte, se ha pronunciado en la tesis clave 1a. XLI/2014 (10a.) de rubro DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 647.

³⁷ "Ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario, el análisis contextual permite garantizar 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 la local así como por 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.

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 propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial" (véase el juicio SUP-REC-19/2014).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural. (Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51)

El derecho a la consulta implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten³⁸.

Es preciso señalar que, en el sistema mexicano conviven tanto las elecciones constitucionales como las consuetudinarias, sin embargo, cuando una elección constitucional o legal tenga implicaciones en los intereses de las comunidades indígenas, siempre debe mediar la consulta a la comunidad, además de realizarse un ejercicio de ponderación de las normas involucradas a fin de tutelar su derecho fundamental a la libre determinación y autonomía.

Con este derecho se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarca las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

20 Asimismo, ese derecho se traduce en el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses, y tiene por objetivo evitar, tanto la imposición arbitraria de medidas como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas³⁹.

³⁸ Es orientadora la tesis CCXXXVI/2013 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Consultable en: <https://bit.ly/2vvTyau>., así como en la tesis jurisprudencial 37/2015 sustentada por esta Sala Superior, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Consultable en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-37-2015/>.

³⁹ El derecho a la consulta se encuentra inmerso y forma parte integral de su derecho de autodeterminación como un aspecto externo, esto es, de la forma como se relacionan las comunidades y pueblos indígenas con las autoridades estatales, ya que precisamente, a través del ejercicio de este derecho fundamental se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones en la formulación de las políticas públicas y en el ejercicio de las acciones públicas que las involucran (similar criterio adoptó la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-525/2014 y su acumulado).

De acuerdo con la Sala Superior, la consulta previa constituye un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, el cual tiene un doble aspecto: constituye un derecho procedimental, es decir, un instrumento central para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos de dichos sujetos, así como un derecho sustantivo, en cuanto expresión concreta del derecho a la libre determinación (Véase el SUP-REC-682/2018).

Con este derecho se busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente dichos pueblos o comunidades para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Conforma un derecho procedimental el conjunto de condiciones y principios que deben cumplir y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que les pueden afectar. En ese sentido, sirve como un instrumento que los propios pueblos y comunidades indígenas utilizan para defender otros derechos del cual son titulares como son su derecho a la identidad cultural, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, a la protección de sus tierras y sus formas de convivencia, entre otros.

Esto es así, porque si los pueblos y comunidades tienen la facultad de determinar su condición política, social, cultural y económica, ello sólo es posible en la medida que participan como sujetos centrales en los procesos de decisión que tienen un impacto directo en sus derechos e intereses, con lo cual surge un nuevo paradigma en el cual se superan las visiones que no integraban a las comunidades indígenas en una relación con el estado.



Así, el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos pasivos de decisiones ya tomadas⁴⁰.

Además, el artículo 3, de la Constitución Local, contempla el reconocimiento del Estado de Querétaro a los pueblos originarios, así como el deber de garantizar, entre otras cuestiones, su **autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta**⁴¹.

Por su parte, el artículo 12, de la Ley Orgánica señala que en los municipios del Estado de Querétaro, 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 General, la Constitución Local y las leyes aplicables⁴².

Asimismo, la Ley Orgánica señala que la figura del subdelegado únicamente ejercerá funciones en la demarcación territorial que se le asigne, es decir, las atribuciones y facultades de la subdelegación solamente tendrán incidencia en el territorio correspondiente⁴³.

En ese sentido, el proceso de **elección municipal** realizado por el Ayuntamiento, entre otras cuestiones, va encaminado a elegir a quien ocupará la subdelegación de la Comunidad indígena, por tanto, sus funciones como autoridad auxiliar del municipio de Pedro Escobedo,

⁴⁰ Véase la sentencia SUP-JDC-1865/2015, p. 89.

⁴¹ **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.

⁴² **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.

⁴³ Artículo 52.- Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más. [...]

únicamente las podrá ejercer dentro del territorio que ocupa dicha comunidad.

Al respecto, cabe precisar, que el Presidente Municipal tiene la atribución de decidir si el subdelegado será designado de manera directa o mediante elección⁴⁴.

Una vez que el Presidente Municipal determina que el subdelegado resultará electo en una demarcación específicamente indígena, entonces, este grupo (comunidad indígena) tiene derecho a seleccionar el método de elección.

De manera que, el derecho de la comunidad indígena a una consulta previa incluye la posibilidad de decidir que su representante pueda ocupar el cargo de subdelegado del Ayuntamiento.

Esto es, en la Comunidad indígena, cuando se elija al subdelegado que será auxiliar del municipio en el territorio de dicha comunidad, se debe realizar una consulta previa, para que estos sean los que determinen el método para elegir al subdelegado que ocupará el cargo en el municipio, porque ello constituye el sentido único de la interpretación de un proceso electivo, conforme a la Constitución General y Tratados internacionales.

22

2. Sentencia y caso concreto en revisión

El 17 de octubre de 2018 el Ayuntamiento, en sesión ordinaria, aprobó las bases y convocatoria para el proceso de elección de delegados y subdelegados; sin embargo, en dichas bases y convocatoria se omitió contemplar la realización de consulta previa para preguntar a la Comunidad indígena si estaban de acuerdo en el método electivo.

El 11 de noviembre, se celebró la **elección municipal** para elegir al subdelegado, entre otros, el de la Comunidad indígena.

⁴⁴ Ello conforme a lo establecido en la Ley Orgánica:

ARTÍCULO 31.- Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes: [..]

XXV. Nombrar a los delegados y subdelegados, así como señalar y decidir el método para su nombramiento, en los términos establecidos por el artículo 52 de la presente Ley. [...]

ARTÍCULO 52.- Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por el Presidente Municipal. En caso de que así lo estime pertinente, el Presidente Municipal tendrá la facultad discrecional de indicar método diverso a la designación directa de los delegados y subdelegados debiendo señalar los requisitos así como el método elegido, en el mismo plazo de los treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento. [...]



Antes de la elección municipal, esto es, el 7 de octubre, la Comunidad indígena llevó a cabo la **elección consuetudinaria** de lo que denominaron “representante municipal ante los 3 órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal)”, por ese motivo decidieron impugnar la elección del subdelegado municipal, argumentando la violación a su autodeterminación y autonomía para elegir a sus autoridades por medio de sus usos y costumbres.

El 18 de junio, el Tribunal Local resolvió, entre otras cuestiones, **declarar la invalidez de la elección municipal para elegir al subdelegado**, porque no se efectuó la consulta previa a la Comunidad indígena, siendo que la consulta constituye un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas que sirve como instrumento para garantizar el derecho constitucional de los pueblos originarios a la autonomía y autodeterminación.

3. Valoración y conclusión

En atención a lo expuesto, esta Sala Regional considera que **no le asiste la razón al actor**, subdelegado electo en la elección municipal, cuando aduce que la invalidez del proceso de su elección fue incorrecta, porque la falta de consulta previa no es una causal de invalidez de dicho proceso.

Ello, pues en contra de lo que alega, es correcto que el Tribunal Local determinara la necesidad de consultar a la Comunidad indígena sobre el método para elegir al subdelegado, con lo que se protege el derecho de autodeterminación política de la Comunidad indígena, ello conforme al artículo 1, de la Constitución General, en concordancia con el artículo 12, de la Ley Orgánica.

Además, como ya se adelantó, cuando un asunto trata de un proceso electivo que involucra a los pueblos originarios, éste debe estudiarse con una perspectiva intercultural, tal como lo efectuó la responsable, de ahí que la omisión de consulta previa sí constituye una violación directa al artículo 2, de la Constitución General y a los tratados internacionales suscritos por México.

Por lo que no era jurídicamente correcto aplicar el **marco normativo ordinario** utilizado en las elecciones reguladas legalmente, dado que es un principio constitucional el respeto a la autonomía de las comunidades

tradicionales y de sus prácticas, sin que ello implique desconocimiento del orden jurídico nacional o la fijación de reglas.

De ahí que se estime que la ausencia de consulta previa a la Comunidad indígena sí torna justificado dejar sin efectos el proceso de **elección municipal** del subdelegado realizada por el Ayuntamiento, pues este es un aspecto imprescindible del proceso electivo.

Lo anterior, conforme al artículo 2 de la Constitución General que establece un ámbito de protección especial para garantizar que los miembros de estas comunidades cuenten con la protección necesaria y los medios relativos, que garanticen el acceso pleno a sus derechos, entre otros, a **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, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados⁴⁵.

24 Para esta Sala Regional, en el caso, la falta de consulta previa constituye una falta de reconocimiento del estatus constitucional de la Comunidad indígena y, por ende, de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con la participación política efectiva por conducto de instituciones y autoridades propias.

Entonces, con independencia del método elegido, como bien señaló el Tribunal Local, el Presidente Municipal para llevar a cabo la designación de la subdelegación de la Comunidad indígena, debió efectuar la consulta previa porque esa determinación impacta en los intereses de dicha comunidad, y

⁴⁵ Ese reconocimiento, se encuentra correlacionado con la protección que se les ha dado en el plano internacional. En ese tenor se han emitido diversos instrumentos internacionales:

- El Convenio 169 prevé, entre otras disposiciones, que los gobiernos deben desarrollar medidas que: **a)** aseguren a los integrantes de comunidades tradicionales a gozar, en igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población; **b)** promuevan la completa efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones; y **c)** ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población.

Asimismo, que debe garantizarse su protección cuando se violen sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

- La *"Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas"* (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1992) impone a los Estados adoptar medidas a fin de promover el conocimiento de la historia, tradiciones, lengua y la cultura de los grupos minoritarios.

- La *"Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas"* (aprobada el 13 de septiembre de 2007) señala, entre otras cuestiones, que los pueblos originarios tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado y que tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre las mismas, así como a una reparación efectiva de toda lesión a sus derechos individuales y colectivos.



sólo de esta forma habría respetado su derecho constitucional de **autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta.**

Por lo cual, era procedente que, ante la ausencia de un principio básico del proceso electivo de la autoridad auxiliar de la Comunidad indígena, la responsable determinara la invalidez de esta elección.

Máxime que la propia comunidad hizo del conocimiento de la autoridad municipal, estatal y administrativa electoral, su intención de ejercer su derecho para designar a sus autoridades, sin que se emprendiera alguna acción tendiente a garantizar ese derecho humano de la población indígena, conducta que se traduce en el incumplimiento de las obligaciones de tutelar el ejercicio efectivo del derecho de autodeterminación.

De ahí que se considere que fue correcto declarar la invalidez de la **elección municipal** de subdelegado.

En ese sentido, **no le asiste razón al actor Abelardo Gómez Eligio** (subdelegado electo), cuando señala que la invalidez de la elección municipal de subdelegado violenta su derecho a ser votado, esto es así, porque este hecho no le impide participar de nueva cuenta en el proceso y elección de esta autoridad auxiliar.

Todo proceso de elección debe cumplir con los principios constitucionales para así adquirir plena validez legal y constitucional, sin que la declaración de invalidez de la elección haga nugatorio el ejercicio del actor de votar y ser votado, pues ello sólo podría materializarse por alguna causa de inelegibilidad.

Por lo tanto, la declaración de invalidez de la **elección municipal** de subdelegado no tiene como consecuencia que el actor no pueda ejercer su derecho a ser votado a través de su participación en el proceso electivo, el cual, una vez efectuada la consulta previa a la Comunidad indígena, se realizará nuevamente.

Finalmente, no pasa por alto para esta Sala Regional que, el actor señala que la demanda presentada por Daniel de Jesús Eligio el 27 de marzo, es

extemporánea, porque, a su consideración, es falso que dicha persona y otros ciudadanos desconocieran que él era el subdelegado municipal de la Comunidad indígena, ya que algunos de los que presuntamente firmaron la demanda, conocían que fungía como tal, pues incluso, se acercaron a solicitarle permisos y autorizaciones diversas, como es el caso de Luis David Uribe Morales.

El agravio es **ineficaz**, pues el actor se limita a realizar afirmaciones de las cuales no aporta sustento para acreditar que el medio de impugnación presentado en la instancia local por Daniel de Jesús Eligio el 27 de marzo, resulta extemporáneo.

Esto es así, ya que realiza manifestaciones genéricas que no acreditan los extremos su dicho, porque sólo señala que Luis David Uribe Morales presuntamente le solicitó un permiso para un baile, sin que pruebe que los 43 ciudadanos que suscribieron la demanda local, pudiesen haber conocido antes del 25 de marzo del presente año, su designación como subdelegado.

26

En la inteligencia de que la invalidez de la elección municipal de subdelegado, no tiene efectos directos sobre la elección del representante comunitario, porque la **elección municipal del subdelegado es distinta a la del representante de la Comunidad indígena ante los 3 niveles de gobierno**, porque en la primera se eligió a una persona, específicamente, para ser servidor público administrativo del municipio, en tanto que el representante de dicha Comunidad indígena tiene una naturaleza, alcance y dimensión mayores (al margen de que, adicionalmente, pudiese coincidir u ocupar a la vez el cargo de subdelegado municipal).

Tema ii. La autoridad responsable vulneró el derecho de acceso a la justicia porque indebidamente varió la controversia planteada en perjuicio de la Comunidad indígena, al invalidar la elección consuetudinaria

1. Marco normativo sobre el principio de congruencia

Conforme al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General⁴⁶, el derecho al **acceso a la justicia** implica el deber de los tribunales de

⁴⁶ **Artículo 17.** [...] 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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



administrar justicia completa. Esta exigencia supone que la autoridad judicial debe analizar y pronunciarse respecto a cada uno de los planteamientos que son sometidos a su conocimiento, de manera que la controversia en cuestión sea resuelta en su integridad.

Esta perspectiva del derecho de acceso a la justicia es el contenido del principio de exhaustividad y congruencia.

El **principio de congruencia** consiste en que el órgano competente debe resolver estrictamente lo planteado por las partes, sin omitir algún argumento, ni añadir circunstancias que no se hicieron valer, tampoco debe contener consideraciones contrarias entre sí, o con los puntos resolutivos.

Ahora, con relación a ese principio, la Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla general, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio dispositivo del proceso, que obliga a los órganos jurisdiccionales a resolver de acuerdo a lo argumentado por las partes y probado en juicio, lo cual le impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados por las partes⁴⁷.

7

Por lo que la resolución: **a)** No debe contener más de lo planteado por las partes; **b)** No debe contener menos de lo manifestado por las partes y, **c)** No debe resolver algo distinto a lo planteado.

Por su parte, la jurisprudencia 28/2009 de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA⁴⁸, establece que la congruencia **externa**, es la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio, con la litis planteada por las partes en la demanda y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia, y la congruencia **interna** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

En ese sentido, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o

⁴⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio SUP-JDC-466/2009.

⁴⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, vulnera el principio de congruencia lo que implica que la sentencia sea contraria a Derecho.

2. Caso concreto

En el caso, los habitantes de la Comunidad indígena aducen que el Tribunal Local fue incongruente en su sentencia, porque de manera indebida determinó invalidar la **elección comunitaria** cuando ninguna de las partes, ni los actores ni el tercero interesado la impugnó.

Señalan que en ningún momento fue materia de controversia la elección realizada por la Comunidad indígena, tampoco que se hayan vulnerado los principios de certeza y universalidad del sufragio en la misma, contrario a ello, aducen que la única elección que se impugnó fue la convocada y realizada por el Ayuntamiento.

28

Al respecto, esta Sala Regional considera que le **asiste la razón al actor** (Comunidad indígena) porque de la demanda primigenia no se advierte argumento o pretensión alguna encaminada a controvertir la elección realizada conforme a sus sistemas normativos internos, ni que en dicha **elección consuetudinaria** se haya negado a alguna persona el derecho a participar en la asamblea por la que eligieron a su *representante municipal ante los 3 órdenes de gobierno*.

Por lo que, al tratarse de hechos ajenos a las pretensiones de los promoventes, debido a que no se hicieron valer en su demanda inicial tales irregularidades, ni invocaron la invalidez de su **elección consuetudinaria**, resulta incongruente que se analizara en su perjuicio argumentos que no fueron materia de controversia, además, es importante precisar que esta elección **no guarda relación con la realizada por el Ayuntamiento**, ya que, como se explicó, en cada una de ellas se eligieron cargos distintos, por lo que se trata de diferentes elecciones.

Por tanto, el Tribunal Local únicamente debió pronunciarse respecto de la **elección municipal** y no así de la **comunitaria**, ya que esta última no estuvo controvertida por ninguna de las partes, lo que implicó un perjuicio al derecho



de acceso a la justicia de la Comunidad indígena al ser incongruente en su resolución.

3. Conclusión

Esta Sala Regional Monterrey considera que la controversia, conforme a un análisis con perspectiva intercultural y de congruencia procesal, no debió ser extensiva a un aspecto no controvertido.

Por lo anterior, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada para el efecto de que subsista la **elección realizada mediante usos y costumbres**, por la que se eligió a Martín Ortega Hernández como *representante municipal ante los 3 órdenes de gobierno* de la Comunidad indígena.

Por lo expuesto, al resultar fundado el presente agravio y suficiente para modificar la sentencia impugnada, se considera innecesario el estudio de los demás motivos de disenso, encaminados a controvertir la determinación del Tribunal Local de invalidar la elección de Martín Ortega Hernández como representante de la Comunidad indígena.

Sin embargo, con independencia de lo establecido en el párrafo anterior, esta Sala Regional considera necesario dar respuesta al actor a su alegación consistente en que el Tribunal Local violenta el derecho de la Comunidad indígena a la libre determinación y autonomía, al considerar que el Ayuntamiento debe nombrar a un subdelegado interino que desempeñe las funciones del cargo, hasta en tanto se designe a la persona legítima que habrá de ocupar el cargo de forma definitiva.

En ese sentido, se considera que **no le asiste la razón al actor**, porque como bien lo señaló la responsable, el artículo 162 de la Ley Orgánica⁴⁹ establece que, ante la ausencia temporal o definitiva de alguna de las autoridades auxiliares del municipio, el propio Ayuntamiento designará a la persona que deberá suplir dichas ausencias.

Es decir, las ausencias de las autoridades auxiliares del municipio de Pedro Escobedo pueden darse de dos maneras, una de forma definitiva y otra

⁴⁹ ARTÍCULO 162.- Las faltas temporales y definitiva de las autoridades auxiliares municipales serán suplidas por quienes designe el Ayuntamiento.

temporal, en ambos supuestos, el Ayuntamiento tiene la facultad de nombrar a quien ocupará el cargo vacante.

En ese sentido, las ausencias temporales se entienden como aquellas en las que el sujeto nombrado, únicamente ejercerá el cargo hasta en tanto sea designado a quien lo ocupará de manera definitiva.

De ahí que, esta Sala Regional considere que no le asiste razón al actor, porque dicha designación tiene el carácter de **temporal**, es decir, no se trata de una designación definitiva, y en ese sentido, como ya se precisó, subsiste el derecho de la Comunidad indígena a determinar el método por el que habrá de elegir al subdelegado municipal, incluso, si dicha comunidad así lo determinara, Martín Ortega Hernández podría participar para ocupar dicho cargo.

Apartado IV. Efectos

Por las razones expuestas, lo procedente es:

30

1. En cuanto a la elección consuetudinaria.

Modificar la sentencia impugnada, para dejar subsistente la declaración de validez de **la elección de Martín Ortega Hernández como representante de la Comunidad indígena ante los 3 niveles de gobierno**, con base a lo considerado en esta sentencia.

2. En cuanto a la distinta elección municipal del subdelegado.

a. Confirmar la invalidez de la elección municipal por la que se eligió a **Abelardo Gómez Eligio como subdelegado municipal del Ayuntamiento de Pedro Escobedo**, sin limitar su derecho de participar una vez que se haya determinado el método para elegir al subdelegado.

b. Confirmar la determinación de que el Ayuntamiento de Pedro Escobedo designe a un **subdelegado interino** hasta en tanto se realice la consulta previa y se elija a quien ocupará el cargo.

c. Confirmar la realización de una consulta a la Comunidad La D Chalmita, a fin de que determine el método por el cual elegirá a su subdelegado.



Hasta aquí, la presente ejecutoria regula el cumplimiento.

En cuanto al acto nuevo y libremente determinado, y **sólo para efectos orientadores de la consulta** a la comunidad, para determinar el método sobre el cual elegirán a su subdelegado, **se sugiere** tomar en cuenta que: éstas deben observar los siguientes principios: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado, a fin de respetar el derecho del pueblo a su autodeterminación y autonomía⁵⁰.

Asimismo, como elemento orientador, el Instituto Local podrá, en su caso:

- i) Elaborar la convocatoria dirigida a los habitantes de la Comunidad indígena para informar la fecha en que se realizará la primera reunión de trabajo.
- ii) Realizar las reuniones o mesas de trabajo necesarias (conforme al calendario que en la primera reunión se establezca), en las que se tomarán los consensos y acuerdos que se determinen para la implementación de la elección de su subdelegado, de las que podrá levantar el acta circunstanciada respectiva.
- iii) Realizar la consulta a fin de recabar el consentimiento de los integrantes de la Comunidad indígena sobre el método que elegirán para designar a su subdelegado.

⁵⁰ Tal como lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JDC-61/2012, en lo que interesa: "En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes:

1. Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;
2. Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;
3. Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad;
4. Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;
5. Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;
6. Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;
7. Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;
8. Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

d. Con base en el resultado, en el nuevo procedimiento, el Ayuntamiento legalmente convocará a la elección del Subdelegado de la Comunidad indígena, como un acto nuevo y libre que puede emitirse conforme a los lineamientos establecidos y acordados por los habitantes de dicho pueblo originario, en el plazo correspondiente a partir de la notificación de la presente sentencia, **lo que sí se deberá informar** a esta Sala Regional dentro de las **72 horas** siguientes a su emisión.

En la inteligencia de que el Ayuntamiento podrá determinar, en su caso, y en el ámbito de sus atribuciones, auxiliarse de las autoridades y medidas que estime necesarias, tales como:

- El Gobernador del Estado de Querétaro para que a través de las autoridades correspondientes, coadyuve con el Instituto Local a fin de garantizar la seguridad, el orden y paz social en la realización de las consultas.

32 - El Ayuntamiento y el Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del municipio de Pedro Escobedo, para que en colaboración con el Instituto Local, verifiquen los actos, reuniones, consulta, así como para garantizar los resultados y acuerdos que se tomen al respecto.

- El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (Delegación Querétaro), Instituto Nacional de Antropología e Historia (Delegación Querétaro) y la Coordinación de la Licenciatura de Antropología de la Universidad Autónoma de Querétaro, para que colaboren con el Instituto Local en la emisión de la convocatoria, en la realización de las reuniones y la consulta, a fin de que sea debidamente informada la comunidad sobre la forma de autogobernarse.

Lo anterior, porque si bien se trata de elegir a una persona que fungirá como auxiliar del Ayuntamiento de Pedro Escobedo, como se indicó, al tratarse de una designación que ejercerá funciones únicamente en el territorio que ocupa la Comunidad La D Chalmita, la consulta deberá realizarse sólo a los habitantes de dicho pueblo originario (porque los pertenecientes a otros territorios eligen a sus propios subdelegados).

3. Asimismo, para garantizar la debida comunicación de las decisiones de la presente sentencia, esta Sala Regional considera necesario realizar y



notificar una versión oficial **en formato de lectura fácil**, para facilitar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance.

Actualmente, en la Comunidad La D Chalmita cayó en desuso el lenguaje otomí, y como bien se determinó en instancia local, es innecesario ordenar la traducción de la presente sentencia porque el idioma español es el utilizado por los habitantes de la comunidad⁵¹.

Apartado V. Sentencia en formato de lectura fácil que deberá notificarse y difundirse

SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL

Monterrey, Nuevo León, a 25 de julio de 2019.

Sentencia de la Sala Regional Monterrey en la que se resuelve que:

1. El Tribunal Local **no debió declarar la invalidez de la elección** de la Comunidad La D Chalmita, en la que se eligió a Martín Ortega Hernández como *representante municipal con autoridad y representación ante los 3 niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)*, porque esa elección no fue impugnada por ninguna de las partes y, por tanto, **se declara su plena validez.**

Asimismo, se **confirma** la designación del subdelegado interino, sólo hasta la realización de la consulta.

2. Se **confirma la invalidez de la elección de subdelegado** del Ayuntamiento de Pedro Escobedo, porque el método para elegir al subdelegado municipal al referirse a un subdelegado de un territorio preponderantemente indígena, debió realizarse con una consulta previa a la Comunidad La D Chalmita, por lo que, se ordena al Instituto Electoral de Querétaro, consultar a la comunidad sobre el método para la elección de subdelegado.

Lo anterior, porque en la sentencia, la Sala Monterrey, resolvió:

a. ¿Si fue correcto que el Tribunal de Querétaro invalidara la **elección consuetudinaria** del representante de la Comunidad indígena? y la **respuesta** es que no fue correcto, porque esa elección no fue impugnada por ninguna de las partes.

b. ¿Si fue correcto invalidar la **elección de subdelegado municipal** para que, en una consulta a la Comunidad La D Chalmita determine el sistema

⁵¹ 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.

por el cual designarán a su subdelegado? y la **respuesta es que sí**, porque el Ayuntamiento debió realizar una **consulta previa a la Comunidad La D Chalmita sobre el método** para elegir al subdelegado municipal, y al no llevarla a cabo violó su derecho de definir libremente cómo elegir y designar a sus propias autoridades y representantes.

c. La sentencia también aclara que la elección municipal del subdelegado como servidor del Ayuntamiento, fue diferente a la de representante de la Comunidad indígena ante los 3 niveles de gobierno, pues ésta tiene una fuerza y representación más amplia, aunque la comunidad sí tiene el derecho a elegir un representante ante el Ayuntamiento, incluso, podría ser el mismo Martín Ortega Hernández, pero después de preguntarle a la comunidad bajo qué método quiere elegirlo.

d. Con base en el resultado de dicha consulta, se avisa a la Comunidad indígena que el Ayuntamiento deberá convocar a la elección del Subdelegado del municipio y que dicha comunidad será la que lo elija. Lo cual se deberá informar a esta Sala Regional.

RESOLUTIVOS

34 PRIMERO. Se **acumulan** los juicios SM-JE-42/2019 y SM-JDC-217/2019 al diverso SM-JDC-216/2019. Glócese copia certificada en los términos precisados.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio electoral SM-JE-42/2019.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia impugnada en la parte que declara la invalidez de la elección municipal del subdelegado del Ayuntamiento de Pedro Escobedo.

CUARTO. Se **modifica** la sentencia impugnada, para declararse válida la elección del representante de la Comunidad La D Chalmita.

QUINTO. Se **confirma** la determinación de designar a un subdelegado interino hasta en tanto se realice la consulta previa y se nombre a quien ocupará el cargo.

SEXTO. Se vincula al Instituto Electoral de Querétaro, para que, en colaboración con las autoridades precisadas, organice una consulta previa e informada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SÉPTIMO. Se vincula al Ayuntamiento de Pedro Escobedo a observar los resultados de la consulta previa.

OCTAVO. Se ordena comunicar esta determinación anexando el formato de lectura fácil, para la mejor comprensión de su contenido por parte de los integrantes de la Comunidad La D Chalmita.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

5

ERNESTO CAMACHO OCHOA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ