



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

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

**EXPEDIENTES:** SM-JDC-344/2020 Y  
ACUMULADOS

**IMPUGNANTES:** SERGIO MARTÍNEZ NAVA Y  
OTROS

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

**SECRETARIOS:** MAGIN FERNANDO  
HINOJOSA OCHOA Y RUBÉN ARTURO  
MARROQUÍN MITRE

**COLABORÓ:** SERGIO CARLOS ROBLES  
GUTIÉRREZ

Monterrey, Nuevo León, a 20 de noviembre de 2020.

**Sentencia** de la Sala Regional Monterrey que **modifica** la del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, que a su vez revocó la convocatoria o invitación pública para elegir al Director del Departamento de Asuntos Indígenas, invalidó la elección y ordenó una consulta previa, ya que no se tomó en cuenta la participación de todas las comunidades en la definición del proceso electivo, **porque este órgano constitucional** considera que:

- i. Toda vez que la controversia está vinculada con la figura del Director del Departamento de Asuntos Indígenas, era y resulta necesario precisar su naturaleza y diferencias con otras instituciones o figuras, como la representación indígena y los delegados y, por ende, que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo electivo, sino del método de elección que legalmente dispone la participación de las comunidades indígenas.
- ii. Se comparte la decisión del Tribunal Local de invalidar, por falta de consulta previa, la convocatoria la convocatoria y el proceso de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas por falta de consulta previa, pero debido a que, si bien la Constitución General reconoce el derecho de las comunidades indígenas a una consulta previa para definir o identificar las normas o costumbres concretos a través de los cuales deben realizarse las elecciones de sus autoridades y, en el caso el cargo de elección es propiamente el de un servidor público del Ayuntamiento, finalmente, **la normativa aplicable reconoce ese derecho de consulta a favor de las comunidades para dicho proceso de elección.**

iii. Finalmente, la sentencia local se modifica, porque, bajo una lectura conforme, debía ser entendida en el sentido de incluir a las comunidades Otomí y Huachichil y, en general, a cualquier comunidad indígena del municipio con derecho a ser consultado, **a través de un mecanismo idóneo**, entendiendo las referencias citadas de manera enunciativa y no limitativa, sin embargo, ante la duda que genera la impugnación, para efectos de certeza, resulta procedente la modificación en el sentido anotado, pero sin incluir en la consulta sobre el método comunitario a los indígenas que no forman parte de una comunidad, sin perjuicio de que, en su oportunidad, puedan participar en la elección.

**Índice**

**Glosario**.....2

**ANTECEDENTES FORMALES DE LA IMPUGNACIÓN**.....3

**COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PROCEDENCIA** .....4

**ESTUDIO DEL ASUNTO** .....4

**CAPÍTULO PRIMERO: Marco conceptual y fáctico de la controversia** .....4

**Subapartado A.** Apartado conceptual .....5

**Subapartado B.** Marco contextual y fáctico mínimo de las comunidades indígenas en San Luis Potosí.....18

        I. Marco contextual normativo de las comunidades .....18

        II. Marco fáctico o hechos que contextualizan la controversia .....19

**CAPÍTULO SEGUNDO: Materia de la controversia** .....21

**CAPÍTULO TERCERO: Decisiones de esta Sala Monterrey** .....22

**CAPÍTULO CUARTO: Desarrollo o justificación de las decisiones**.....23

**Tema i.** Frente a la temática de la presente controversia que está directamente vinculada con la figura del titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, era y resulta necesario precisar su naturaleza y diferencias con otras instituciones o figuras, como la representación indígena y los delegados y, por ende, que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo .....23

**Tema ii.** Las comunidades indígenas tienen derecho de ser consultadas para participar en la definición de las reglas para elegir al Director del Departamento de Asuntos Indígenas .....28

**Tema iii.** La sentencia del Tribunal Local debe ser entendida en el sentido de que todas las comunidades indígenas y, en general, cualquier comunidad indígena puede participar en la consulta para elegir el método de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas.....30

**CAPÍTULO QUINTO: Efectos** .....32

**CAPÍTULO SEXTO: Formato de lectura fácil o ciudadana** .....35

Resolutivos .....36

2

**Glosario**

<b>Asamblea Municipal de elección:</b>	Asamblea Municipal de elección del Director o Directora del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de San Luis Potosí.
<b>Ayuntamiento:</b>	Ayuntamiento de San Luis Potosí.
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
<b>Departamento de Asuntos Indígenas:</b>	Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de San Luis Potosí.
<b>Instituto Electoral Local:</b>	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
<b>Ley Electoral Local:</b>	Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí.
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
<b>Ley Reglamentaria:</b>	Ley Reglamentaria del Artículo 9 de la Constitución Política del Estado, sobre los Derechos y la Cultura Indígena.
<b>Ley de Consulta:</b>	Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Sala Monterrey:</b>	Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal de San Luis Potosí/Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí.



## ANTECEDENTES FORMALES DE LA IMPUGNACIÓN

**1. Sentencia impugnada.** El 15 de octubre, el Tribunal de San Luis Potosí **revocó** la convocatoria y la Asamblea Municipal de elección de la Dirección de Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, al considerar que todas las comunidades indígenas del municipio **debían participar en la definición de las reglas de ese proceso** electivo y, por ende, ordenó la realización de dicha consulta, conforme al padrón de comunidades *actualizado* (TESLP/JDC/67/2019).

### **2. Demandas ante esta Sala Monterrey**

**2.1** Por un lado, **en desacuerdo con la** parte de la sentencia que **anuló la convocatoria o invitación y la elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento**, Antonia Meza, Fortunato de la Rosa, Jesús Hernández, Jesús Martínez, Artemio Martínez y Ambrosio Valentín<sup>1</sup>, representantes de diversas comunidades indígenas (SM-JDC-345/2020<sup>2</sup>), pretenden su revocación, para que se declare la validez de dicho proceso, esencialmente, porque la mayoría de las comunidades están de acuerdo con el mismo.

No obstante, si se concluye confirmar la determinación de anular **la convocatoria o invitación y la elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento**, **2.2** Las mismas personas impugnantes piden que las comunidades Otomí y Huachichil participen en la consulta previa (SM-JDC-345/2020), al igual que Sergio Martínez y Raúl Ríos<sup>3</sup> (SM-JDC-344/2020<sup>4</sup>), y **2.2** Narciso Mendoza y Vicente Domingo<sup>5</sup>, representantes de las comunidades Mazahua y Mixteca Baja, pretenden que exista un pronunciamiento expreso sobre la forma en que participarán los indígenas dispersos del municipio, que no viven en comunidad (SM-JDC-347/2020<sup>6</sup>).

<sup>1</sup> Antonia Santiago Meza, Fortunato de la Rosa de la Torre, Jesús Hernández Antonia, Jesús Martínez Rivera, Artemio Merino Martínez y Ambrosio Santos Valentín.

<sup>2</sup> Quienes se ostentan como representantes de las comunidades Tenek, Wirrarika, Náhuatl, Mazahua, Triqui y Tenek, Nahuatl y Otomí.

<sup>3</sup> Sergio Martínez Nava y Raúl Ríos de la Peña.

<sup>4</sup> Se trata de las mismas personas que inicialmente habían comparecido en el SM-JDC-38/2020.

<sup>5</sup> Narciso Mendoza López y Vicente Domingo Hernández Ramírez.

<sup>6</sup> Se trata de las mismas personas que inicialmente habían comparecido en el SM-JDC-14/2020.

En consecuencia, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes y, por turno, los remitió a la ponencia a su cargo.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó los expedientes, admitió las demandas y, al no existir trámite pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción.

### **COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PROCEDENCIA**

**1. Competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer los presentes juicios ciudadanos promovidos contra la sentencia del Tribunal responsable relacionada con el proceso de elección de un cargo indígena en el Ayuntamiento de San Luis Potosí, San Luis Potosí, entidad que se ubicada dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción<sup>7</sup>.

**2. Acumulación.** Del análisis de las demandas se advierte que los impugnantes controvierten la misma sentencia. Por ende, para facilitar el análisis del asunto, se considera procedente acumular los expedientes SM-JDC-345/2020 y SM-JDC-347/2020 al SM-JDC-344/2020, y agregar copia certificada de esta sentencia a los expedientes acumulados<sup>8</sup>.

**3. Referencia sobre los requisitos procesales de los juicios ciudadanos SM-JDC-344/2020, SM-JDC-345/2020 y SM-JDC-347/2020.** Esta Sala Regional los tiene satisfechos en los términos expuestos en los acuerdos de admisión<sup>9</sup>.

### **ESTUDIO DEL ASUNTO**

#### **CAPÍTULO PRIMERO: Marco conceptual y fáctico de la controversia**

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

<sup>7</sup> Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>9</sup> Véase acuerdos de admisión de 6 y 12 de noviembre de 2020, respectivamente.



## **Subapartado A. Apartado conceptual**

### **I. Representantes de comunidades indígenas**

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

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación y autonomía que, entre otros, incluye **elegir a sus autoridades** para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución General<sup>10</sup>).

Asimismo, las comunidades indígenas tienen derecho a elegir, mediante sus usos y costumbres, **un representante indígena, actualmente, con participación y representación de la comunidad ante los Ayuntamientos, con derecho de voz en el Cabildo** (artículo 2, segundo párrafo, base A, fracción VII, de la Constitución General<sup>11</sup>).

La doctrina judicial ha reconocido que el derecho de autogobierno, como manifestación concreta de la autonomía, comprende: **i) reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades acorde con sus usos y costumbres, ii) el ejercicio de sus formas plena en la vida política del Estado, iii) la participación plena en la vida política, y iv) la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses<sup>12</sup>.**

<sup>10</sup> Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. [...]

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutaran y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

<sup>11</sup> Artículo 2o. [...]

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

<sup>12</sup> Jurisprudencia 19/2014, de rubro y texto: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

¿Y cuál es el alcance de dicha previsión constitucional para tal efecto? En principio, como garantía primaria, se prevé el deber de las constituciones y leyes de las entidades federativas de reconocer y regular este derecho en los municipios<sup>13</sup>, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Asimismo, como garantía subsidiaria de efectividad del derecho fundamental, en el ámbito de controversias indígenas, para esta Sala Monterrey, en consonancia con los criterios de la Sala Superior, evidentemente, es el deber implícito o correlativo de los Tribunales constitucionales de garantizar la eficacia de dicho derecho cuando analizan una controversia de esa naturaleza, a efecto de entender en un sentido amplio, serio y fuerte dicha representación<sup>14</sup>.

6

Ello, debido a que el **derecho de representación** de los pueblos y comunidades indígenas **ante los Ayuntamientos es indispensable** para su autodeterminación y fortalecimiento, porque mediante su ejercicio se coadyuva a su auténtica participación de frente a la estructura orgánica funcional del ayuntamiento, al **transmitir y dar a conocer a las autoridades del Cabildo**, la particular **ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales** esenciales que permitan a las autoridades emitir **decisiones** tomando en cuenta tales elementos<sup>15</sup>.

---

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

<sup>13</sup> En la reforma constitucional del 22 de agosto de 2015, en el transitorio segundo que reformó el artículo 2, apartado A, fracción III, se estableció que: [...] *Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.* [...]

<sup>14</sup> Criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del SUP-JDC-114/2017: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...]

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

<sup>15</sup> Véase el criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del SUP-JDC-114/2017: [...] *Por tanto, el objeto y fin fundamental de la implementación de la representación indígena se traduce en la posibilidad de representar a la comunidad indígena de cara a la estructura orgánica funcional del Ayuntamiento a efecto de transmitir y dar a*



Así, conforme con el mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, **los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación** y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos con los que mantengan alguna relación y que sean sometidos al conocimiento del Cabildo<sup>16</sup>.

De ahí que se reconociera que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de Cabildo, lo cual los proyecta como un verdadero representante de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, a fin de que cuenten con un poder real de intervención y participación en la toma de decisiones del poder público que les afecta<sup>17</sup>, **y que para esta Sala Monterrey reflejan una interacción sistemática de los valores constitucionales previstos en los artículos 2 y 115, de la Constitución General.**

7

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

Así, la doctrina judicial sobre los derechos de las comunidades indígenas ha reconocido su derecho a **participar, a través de sus representantes electos, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en**

---

*conocer la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y costumbres de las comunidades indígenas a efecto de dar materialidad a su derecho, de participación y representación política en los Ayuntamientos. [...].*

<sup>16</sup> Criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del SUP-JDC-114/2017: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones [...].*

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

<sup>17</sup> Idem SUP-JDC-114/2017: [...] *Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de Cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánico funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal. [...].*

**cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural y, concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

## **1.2 Garantías mínimas de la representación indígena**

¿Y, en congruencia con lo expuesto, **cuáles son las garantías o derechos mínimos de las comunidades o integrantes indígenas para hacer efectivos los derechos de representación y participación auténtica en la toma de decisiones del Ayuntamiento?** En la doctrina judicial se han considerado **como elementos mínimos** para el fortalecimiento de esos derechos, que se establezca:

- a) Respeto al derecho indígena de autodeterminación del procedimiento de elección de los representantes ante las autoridades municipales.
- b) Derecho a que los reconozcan como representantes indígenas.
- c) Derecho a ser convocados a sesiones de Cabildo.
- d) Derecho a la regulación de mecanismos de intervención en las sesiones del Cabildo y la forma efectiva de interacción.
- e) Garantías para que dichos representantes no sean removidos ni privados de la representación, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos<sup>18</sup>.

Esto es, los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir a la persona que fungirá como su representante ante el ayuntamiento, así como a su reconocimiento y regulación en las normas de las entidades

<sup>18</sup> Todas expresamente mencionadas (salvo implícitamente el derecho a ser reconocido), en el criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-588/2018, en el que se determinó que el Congreso de Sinaloa al hacer las adecuaciones a su legislación local sobre los derechos de las comunidades indígenas, había dejado de regular: [...]

1. *El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de dicha entidad federativa.*

2. *El derecho a participar en las sesiones de Cabildo en todos aquellos asuntos que puedan afectar a los pueblos y comunidades representadas, así como las reglas para que dichos representados sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.*

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

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

[...]



federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme a las tradiciones y normas internas de aquéllos<sup>19</sup>.

De ahí que, evidentemente, dicha elección debe ser apegada al derecho de autodeterminación de cada comunidad o pueblo indígena que tenga interés o pueda resultar afectado por alguna decisión de la autoridad (municipal en este caso), conforme a sus procedimientos internos, usos y costumbres, generalmente, a través de una Asamblea General Comunitaria<sup>20</sup>.

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

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

Desde luego, en el entendido de que su intervención sólo se limitará a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad, sus autoridades o el propio representante notifique, con base en las actas

<sup>19</sup> Criterio sostenido en la Tesis 1ª. CXII/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro y texto: LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional dispone que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales deben reconocerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas; asimismo, de esta disposición constitucional se advierte que aquéllos gozan de libre determinación y autonomía para elegir: a) de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III); y, b) en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, lo cual, también debe reconocerse y regularse por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas (fracción VII). Por tanto, la observancia al artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas. Véase también el criterio de la Sala Superior en el SUP-REC-588/2018, en el que se determinó que [...] es indispensable que su reconocimiento y regulación quede comprendidos en las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con las tradiciones y normas internas de aquéllos. [...].

<sup>20</sup> Tesis XIII/2016, de rubro y texto: ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES. Del contenido de los artículos 2º, Apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en los diversos 4, 5 y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias; que la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno. De conformidad con lo anterior, se concluye que es la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad en el municipio, la que determina quién o quiénes se desempeñan como representantes del Ayuntamiento, por lo que, cuando se decida ratificar o no a los concejales propietarios, o tomar protesta a los suplentes en su caso, para que ejerzan el cargo, se debe privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación.

correspondientes, sin que la autoridad estatal tenga en absoluto alguna potestad para revisar dicha petición y acto de registro.

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

De manera que, exclusivamente, cuando sean diversas partes de la propia comunidad las que cuestionen esa representación mediante una impugnación, excepcionalmente, el acto podría ser revisado por una autoridad o tribunal competente.

## **2. Marco normativo de los derechos de las comunidades indígenas en el Estado de San Luis Potosí**

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

10

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

Así, en congruencia, en dicha entidad, se declara y reconoce una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (artículo 9, de la Constitución Local<sup>21</sup>), y la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, además, en su constitución se establece que en las leyes respectivas se garantizará la riqueza de sus costumbres y tradiciones, su autonomía, libre determinación, sistemas normativos, así como su territorio,

---

<sup>21</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ.

ARTICULO 9°. El Estado de San Luis Potosí tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xí'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes.



lengua y patrimonio cultural (artículo 9, segundo párrafo, fracción II, de la Constitución Local<sup>22</sup>).

Asimismo, que en los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los Ayuntamientos promoverán su desarrollo y formas de organización conforme a los parámetros constitucionales, incluso que, en esos municipios, deberá existir un Departamento de Asuntos Indígenas (artículos 87 y 88, de la Ley Orgánica<sup>23</sup>).

En concreto, la Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, para: **a) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, c) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, d) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos** y el correlativo deber del Estado de respetar ese derecho (artículos 17, 18 y 19, de la Ley Reglamentaria<sup>24</sup>).

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

<sup>22</sup>ARTICULO 9°. El Estado de San Luis Potosí tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xi'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes. Asegurando la unidad de la Nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes; [...]

II. El Estado reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos éstos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autonómicas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos;

<sup>23</sup> ARTICULO 87. En los municipios que cuenten con una población indígena significativa, los ayuntamientos contarán con un Departamento de Asuntos Indígenas para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia.

ARTÍCULO 88. El Departamento de asuntos indígenas estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, la que será propuesta de las comunidades y pueblos indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos y formas de organización comunitaria, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal. La persona designada por las comunidades y pueblos indígenas, deberá ser ratificada por el presidente municipal para la ocupación del cargo. La o el jefe del departamento realizará las funciones y ejercerá las atribuciones que señale el Reglamento Interior del municipio correspondiente. Se procurará que el personal de este departamento sea preferentemente indígena.

<sup>24</sup> LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

ARTICULO 17. Se reconoce a la Asamblea General como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la cual elegirán, de acuerdo con sus normas y procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, regular y solucionar sus problemas y conflictos, y decidir sobre faenas y el servicio público, es decir, las actividades de beneficio común. ARTICULO 18. El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas por las comunidades de acuerdo a sus usos y costumbres, como los interlocutores legítimos para el desarrollo de la función gubernamental. ARTICULO 19. En ejercicio del derecho a la autodeterminación, las comunidades indígenas tienen la facultad de elegir a quien las represente ante el ayuntamiento respectivo.

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

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

12 De modo que, en consonancia con la doctrina judicial mencionada en el punto precedente, y las bases legales de la propia legislación de San Luis Potosí, la comunidad y el representante indígena tienen derecho al: **a)** respeto del derecho de autodeterminación del procedimiento de elección, **b)** reconocimiento del representante indígena, **c)** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **d)** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del Cabildo. Desde luego, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **e)** a desempeñar el cargo, y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Todas expresamente mencionadas (salvo implícitamente el derecho a ser reconocido), en el criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-588/2018, en el que se determinó que el Congreso de Sinaloa al hacer las adecuaciones a su legislación local sobre los derechos de las comunidades indígenas, había dejado de regular: [...]

1. *El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de dicha entidad federativa.*

2. *El derecho a participar en las sesiones de cabildo en todos aquellos asuntos que puedan afectar a los pueblos y comunidades representadas, así como las reglas para que dichos representados sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.*

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

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

[...]



## II. Director del Departamento de Asuntos Indígenas (servidor público del ayuntamiento) y Delegados (autoridad auxiliar del ayuntamiento)

### 1. Director o titular del Departamento de Asuntos Indígenas (servidor público del ayuntamiento)

Ahora bien, resulta imprescindible **distinguir** la mencionada institución de **representantes indígenas, con la figura de Director de Departamento de Asuntos Indígenas**, prevista en la ley local, en la que se establece que los Ayuntamientos que cuenten con una población indígena en su demarcación territorial deben contar con dicho servidor público (artículo 87, de la Ley Orgánica<sup>26</sup>).

Dicho **servidor público** deberá hablar y escribir la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate (no sólo de una comunidad) y **deberá ser propuesto por los miembros de las comunidades indígenas** de acuerdo con sus sistemas normativos internos y formas de organización comunitaria, garantizando la paridad de género (artículo 88, de la Ley Orgánica<sup>27</sup>).

De manera que, si bien se reconoció la competencia para conocer de la legalidad de la elección de dicho funcionario, esto deriva, como se estableció en su oportunidad por esta Sala en el SM-JDC-14/2020, de que la convocatoria o *invitación pública para ocupar el cargo de Director o Directora de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas no es meramente un acto administrativo donde el Presidente Municipal selecciona a la persona que debe ocupar el mismo, sino un proceso de elección realizado por las comunidades y pueblos indígenas*<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> LEY ORGÁNICA.

ARTÍCULO 87. En los municipios que cuenten con una población indígena significativa, los ayuntamientos contarán con un Departamento de Asuntos Indígenas para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia.

<sup>27</sup> LEY ORGÁNICA.

ARTÍCULO 88. El Departamento de asuntos indígenas estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, la que será propuesta de las comunidades y pueblos indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos y formas de organización comunitaria, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal. La persona designada por las comunidades y pueblos indígenas deberá ser ratificada por el presidente municipal para la ocupación del cargo.

La o el jefe del departamento realizará las funciones y ejercerá las atribuciones que señale el Reglamento Interior del municipio correspondiente. Se procurará que el personal de este departamento sea preferentemente indígena.

<sup>28</sup> La Sala Monterrey, al resolver el SM-JDC-14/2020, señaló que: [...] *La invitación pública para ocupar el cargo de Director o Directora de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas, es un acto de naturaleza electoral que debe ser analizado por el Tribunal Local [...]*

*Por lo tanto, la elección del Titular de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas no es meramente un acto administrativo donde el Presidente Municipal selecciona a la persona quien debe ocupar el mismo, sino un proceso de elección realizado por las comunidades y pueblos indígenas, en este caso de San Luis Potosí, bajo sus usos y costumbres.*

## 2. Naturaleza de los delegados (autoridad auxiliar del ayuntamiento)

Además, en ese contexto, también resulta oportuno distinguir dicha figura con los delegados de una comunidad indígena ante el ayuntamiento<sup>29</sup>.

Los **delegados municipales son autoridades auxiliares** del ayuntamiento y del Presidente Municipal en la demarcación territorial correspondiente (artículo 92, de la Ley Orgánica<sup>30</sup>).

Esto es, figuras que surgen en el contexto del derecho de las entidades federativas a establecer en su régimen interior, basado en su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (artículo 115, de la Constitución General<sup>31</sup>), pero que, en todo caso, no deben afectar la actuación de los representantes indígenas, sino colaborar con ellos.

14 En el Estado de San Luis Potosí se establece que los municipios tendrán autoridades auxiliares que coadyuven con labores específicas encomendadas por el ayuntamiento o el Presidente Municipal (artículo 96, fracción IX, de la Ley Orgánica<sup>32</sup>).

Los delegados se eligen por acuerdo del Cabildo correspondiente, a través del voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes a propuesta

---

*En los términos expuestos, se hace visible que es un derecho de carácter político-electoral de las personas que integran las comunidades indígenas el participar en la elección de la titularidad de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas, lo cual, deberán hacer conforme lo indiquen en sus sistemas normativos internos.*

[...]

<sup>29</sup> Véase el caso "La D Chalmita" (SM-JDC-216/2019 y acumulados), el diverso "Comunidad Misión de Chichimecas" (SM-JE-22/2020 y acumulados) y el "Integrantes de La Comunidad de San Ildefonso Tultepec y Ayuntamiento de Amealco de Bonfil" (SM-JDC-53/2020 y acumulados)

<sup>30</sup> ARTICULO 92. En las delegaciones municipales la autoridad será ejercida por un Delegado Municipal, que será designado por acuerdo del Cabildo correspondiente, en los términos de la fracción XXV inciso C del artículo 31 de esta Ley, y durará en su cargo el mismo período que el Ayuntamiento.

<sup>31</sup> ARTÍCULO 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

<sup>32</sup>ARTICULO 96. Son facultades y obligaciones del Delegado Municipal:

- I. Ejecutar los acuerdos de Cabildo y los del Presidente Municipal en su demarcación;
- II. Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;
- III. Participar en la formulación de planes y programas municipales;
- IV. Dar curso o trámite a los asuntos y negocios que conozca;
- V. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos municipales, así como llevar su administración coordinadamente con las estructuras del Ayuntamiento conforme a lo previsto en la presente Ley;
- VI. Hacer el censo de los contribuyentes municipales;
- VII. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;
- VIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
- IX. Coadyuvar con el Presidente Municipal y la Dirección del Registro Civil, al funcionamiento del Registro Civil en términos de la ley de la materia, y
- X. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales.



del Presidente Municipal<sup>33</sup> y ejercen su encargo durante el mismo período que el ayuntamiento (artículo 92, de la Ley Orgánica<sup>34</sup>).

Finalmente, la normativa municipal también establece que, en el caso de las comunidades indígenas radicadas en los municipios del Estado, contarán con un Departamento de Asuntos Indígenas.

¿Qué pasa con las figuras de titular del Departamento de Asuntos Indígenas y delegados ante los Ayuntamientos, en las demarcaciones donde se encuentren **comunidades indígenas**?

**III. En términos del mandato constitucional, en comunidades indígenas el representante es la figura que garantizará la participación de la comunidad ante el ayuntamiento, y el titular del Departamento de Asuntos Indígenas, al igual que los delegados, al ser, respectivamente, un servidor público y una autoridad auxiliar del Presidente Municipal, colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea el auténtico canal de comunicación con el órgano del Estado**

5

Las **comunidades indígenas**, como se indicó, tienen derecho a elegir, mediante sus usos y costumbres, un representante indígena con amplio poder de participación y representación de la comunidad ante los ayuntamientos con derecho de voz en el Cabildo.

La normativa local prevé, en términos generales, que **el Director del Departamento de Asuntos Indígenas** es un servidor público ante las comunidades y, una vez que es elegido, debe ser ratificado por el Presidente Municipal para ocupar el cargo<sup>35</sup>, a su vez, los **delegados municipales** son autoridades auxiliares del Ayuntamiento, que atienden las instrucciones del

<sup>33</sup> LEY ORGÁNICA

ARTÍCULO 31, INCISO C, FRACCIÓN XXIV. Designar por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta del Presidente Municipal, a los delegados municipales que correspondan según sea el caso;

<sup>34</sup> ARTÍCULO 92. En las delegaciones municipales la autoridad será ejercida por un Delegado Municipal, que será designado por acuerdo del Cabildo correspondiente, en los términos de la fracción XXV inciso C del artículo 31 de esta Ley, y durará en su cargo el mismo período que el Ayuntamiento.

<sup>35</sup> ARTÍCULO 88. El Departamento de asuntos indígenas estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, la que será propuesta de las comunidades y pueblos indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos y formas de organización comunitaria, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Federal. La persona designada por las comunidades y pueblos indígenas, deberá ser ratificada por el presidente municipal para la ocupación del cargo.

Presidente Municipal, sin que exista una distinción para los supuestos en los que la comunidad sea indígena<sup>36</sup>.

De manera que, una lectura *conforme a la* Constitución General conduce a advertir que, en el caso, el titular del Departamento de Asuntos Indígenas y los delegados, en su calidad de servidor público y autoridad auxiliar del ayuntamiento, deben actuar, en el ámbito de sus atribuciones, como colaboradores y no obstaculizar al representante indígena, para que éstos sean la institución auténtica de representación de los derechos e intereses de la comunidad.

Así, el titular del Departamento de Asuntos Indígenas y los delegados actuarán ante el ayuntamiento para que garanticen los siguientes derechos de los representantes indígenas: **a)** respeto de su derecho de autodeterminación en el procedimiento de elección, **b)** reconocimiento de su representante indígena, **c)** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **d)** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del Cabildo, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **e)** a desempeñar el cargo y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad.

16

Lo anterior, porque de esa manera se observa, sin menoscabo, el derecho constitucional de las comunidades indígenas a **participar a través de sus representantes electos conforme a sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural, y concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

Ello, porque de esa manera esta **Sala Monterrey** favorece una lectura que reconoce la posición fundamental del representante indígena, por ser el que surge del pueblo indígena como figura efectiva para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, provocando un enlace de comunicación entre la

---

<sup>36</sup> Para el auxilio en apoyo del Reglamento de órganos auxiliares y bajo la dirección del Presidente Municipal, corresponde a los Delegados Municipales en sus respectivas demarcaciones, vigilar su cumplimiento (artículo 14, Reglamento para la Integración y Funcionamiento de Los Organismos Auxiliares Municipales del H. Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, San Luis Potosí).





comunidad indígena y el Estado sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones que los involucren, como lo ha considerado la Sala Superior<sup>37</sup>.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique a los delegados o al titular del Departamento de Asuntos Indígenas, como una figura paralela o intermedia entre los representantes indígenas y el ayuntamiento, porque eso afectaría o difuminaría el empoderamiento del representante indígena, ubicándolo en una posición de subordinación frente al Presidente Municipal, quebrantando el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad, afectando la real efectividad de la representación indígena.

Bajo esa misma lógica, la figura de Director de asuntos indígenas no puede concebirse [además de que no está así en la Ley], como un representante común de todas las comunidades indígenas en su conjunto, porque eso ocasionaría, evidentemente, que se prive a cada comunidad a tener, en lo individual, un representante indígena para defender sus intereses frente a las otras comunidades del municipio, en perjuicio del derecho de autodeterminación que el artículo 2 constitucional reconoce a su favor.

Ello, pues, como ya se dijo, la idea fundamental es garantizar la participación de las comunidades para que defiendan sus intereses, lo que requiere de un representante indígena por cada comunidad, pues de otra manera, considerar que todas las comunidades tengan un representante común, en los supuestos de diferencia de opinión, se podría generar un conflicto de intereses, entre alguna comunidad y el supuesto representante común de todas éstas.

<sup>37</sup> Criterio, como se adelantó, fue sostenido por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia del SUP-JDC-114/2017: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones* [...].

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

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

De ahí que esta **Sala Monterrey** considere que el Director del Departamento de Asuntos Indígenas y el delegado colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

Propiciando que la comunidad indígena tenga un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

### **Subapartado B. Marco contextual y fáctico mínimo de las comunidades indígenas en San Luis Potosí**

El marco contextual y fáctico de este asunto se advierte de una lectura de las normas constitucional y legal que contemplan los derechos de las comunidades indígenas en San Luis Potosí.

#### **I. Marco contextual normativo de las comunidades**

**18** En el estado de San Luis Potosí se reconoce la existencia y derechos de las distintas comunidades indígenas, y que deben ser reconocidos ante todos los niveles de gobierno (artículos 9 de la Constitución Local y 13, 15 y 53 de la Ley Reglamentaria<sup>38</sup>).

Bajo el sistema constitucional y legal expuesto, las comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en una asamblea general, conforme a sus usos y costumbres o sistema normativo interno, a sus autoridades y representantes indígenas.

---

<sup>38</sup> CONSTITUCIÓN LOCAL.

ARTICULO 9°. El Estado de San Luis Potosí tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xi'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes. [...]

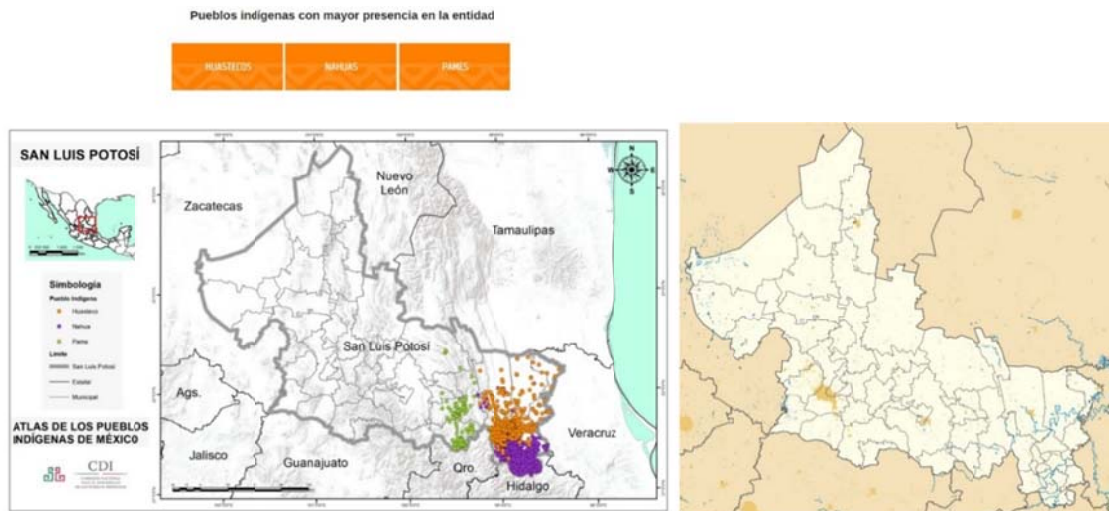
<sup>38</sup> LEY REGLAMENTARIA.

ARTICULO 13. Se reconoce la existencia de estructuras de organización sociopolítica y de sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, basados en sus usos y costumbres; así como en sus procesos de adaptación a la institucionalidad, que se han transmitido oralmente por generaciones y se han aplicado en su ámbito territorial. [...]

ARTICULO 15. Las comunidades indígenas en ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía establecerán las bases y mecanismos para la organización de su vida comunitaria, mismos que serán reconocidos y respetados por las autoridades estatales y municipales.

ARTICULO 53. El Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las bases y mecanismos para la consulta directa a las comunidades indígenas para todos los asuntos que les atañen, a fin de estar en condiciones de establecer adecuadamente, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 9° de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben. También deberán establecer administrativamente, las bases y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior.

Las comunidades indígenas en San Luis Potosí se ubican en las inmediaciones de la entidad con los Estados de Veracruz y Querétaro<sup>39</sup>.



En San Luis Potosí las comunidades indígenas con mayor presencia en la entidad son las comunidades Huastecas, Nahuas y Pames, pero también se encuentran asentados otros pueblos originarios, como el Mixteco, Náhuatl, Otomí, Mazahua entre otros<sup>40</sup>.

9

## II. Marco fáctico o hechos que contextualizan la controversia

### Proceso de elección del Director o titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento

**1. Convocatoria, impugnación local y asamblea electiva.** El 23 de octubre de 2019, el ayuntamiento de San Luis Potosí **publicó la invitación** para el proceso de elección del titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento<sup>41</sup>.

Inconformes, el 29 de noviembre, Narciso Mendoza y Vicente Domingo **impugnaron la convocatoria** ante el Tribunal Local, sin embargo, el 7 de diciembre se llevó a cabo la Asamblea Municipal de elección en la que Zenón Santiago obtuvo el triunfo como Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Mapa de las comunidades con presencia en San Luis Potosí, consultable [http://atlas.inpi.gob.mx/?page\\_id=7237](http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7237)

<sup>40</sup> Véase padrón indígena consultable en [http://atlas.inpi.gob.mx/?page\\_id=7237](http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7237).

<sup>41</sup> Véase invitación que obra a foja 67 de cuaderno accesorio único del juicio SM-JDC-344/2020.

<sup>42</sup> Véase foja 125 del cuaderno accesorio único del expediente SM-JDC-37/2020.

**2. Primer sentencia local.** El 17 de febrero de 2020<sup>43</sup>, el Tribunal de San Luis Potosí **sobreseyó** el juicio ciudadano, al considerar que el acto impugnado no era definitivo, porque los impugnantes ya habían promovido un juicio de amparo indirecto contra la misma convocatoria (TESLP/JDC/67/2019).

### **Primer juicio ciudadano constitucional y cumplimiento de sentencia**

**1. Demanda y sentencia.** Inconformes, el 21 de febrero, los actores promovieron juicio ciudadano constitucional y el 12 de marzo, esta Sala Monterrey **revocó** la improcedencia impugnada, al considerar que la presentación de un amparo no excluía el derecho de los impugnantes a controvertir el mismo acto por la vía electoral, en consecuencia, se ordenó al Tribunal de San Luis Potosí que analizara el fondo del asunto (SM-JDC-14/2020)<sup>44</sup>.

**2. Segunda sentencia local.** El 29 de abril, en cumplimiento a lo anterior, el Tribunal de San Luis Potosí **revocó** la referida convocatoria y la asamblea municipal donde se eligió al titular del Departamento de Asuntos Indígenas, esencialmente, porque las comunidades indígenas de la demarcación no habían sido consultadas para fijar y definir las reglas del proceso electivo de dicho cargo, de conformidad con sus usos y costumbres (TESLP/JDC/67/2019)<sup>45</sup>.

### **Segunda vuelta en la instancia constitucional y resolución**

**1. Demanda y sentencia.** Inconformes, el 8 de mayo, Jesús Martínez Rivera, Artemio Merino Martínez y Adolfo García Cortes<sup>46</sup>, Raúl Ríos de la Peña, Antonia Santiago Meza, Fortunato de la Rosa de la Torre, J. Jesús Hernández Antonia y Sergio Martínez Nava<sup>47</sup>, así como Zenón Santiago Cervantes<sup>48</sup>,

<sup>43</sup> En adelante todas las fechas se refieren al 2020, salvo precisión en contrario.

<sup>44</sup> Al considerarse indebido que sobreseyera el juicio, porque la substanciación paralela de un juicio de amparo era independiente de la cadena impugnativa reservada a la materia electoral, por tanto, se ordenó “[...] 6. EFECTOS [...] que en caso de que no se actualice una diversa causal de improcedencia, analice el fondo del asunto que le fue planteado, y en plenitud de jurisdicción resuelva lo que proceda en derecho. c) Se ordena remitir la demanda y anexos al referido Tribunal, previa copia certificada que quede en autos, a fin de que analice los argumentos en contra de los actos derivados de la invitación pública para ocupar el cargo de Director o Directora de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas. d) Se ordena dar vista del presente fallo al H. Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, debido a que tiene relación con los actos controvertidos en el amparo indirecto 1084/2019, lo anterior para los efectos legales conducentes.”

<sup>45</sup> Esencialmente, por la falta de una consulta previa que incluyera a los pueblos indígenas con presencia histórica y vigente en dicho Estado, es decir, a los pueblos y comunidades Nahuas, Teének o Huastecos, Xi’oi o Pames, Wirrarika o Huicholes, Triqui, Mazahua y Mixteco, para establecer el mecanismo de elección de la dirección de la Unidad de Atención a los Pueblos Indígenas del Ayuntamiento de esa entidad.

<sup>46</sup> Dentro del SM-JDC-37/2020.

<sup>47</sup> En el SM-JDC-38/2020.

<sup>48</sup> Dentro del SM-JDC-39/2020. En especial, Zenón Santiago Cervantes reclamo que no se le había llamado al juicio local, en su carácter de titular del Departamento de Asuntos Indígenas electo, aun cuando los efectos de la sentencia podían afectarle derechos adquiridos



promovieron juicios ciudadanos con la pretensión de que subsistiera o se declarara válida la convocatoria y la elección de Zenón Santiago Cervantes.

El 17 de agosto, la Sala Monterrey **revocó** la sentencia del Tribunal de San Luis Potosí, en esta ocasión, para el efecto que emitiera nueva resolución en la que analizara los escritos de los terceros interesados y se pronunciara respecto sus planteamientos (SM-JDC-37/2020 y acumulados).

## **CAPÍTULO SEGUNDO: Materia de la controversia**

**I. Determinación impugnada (tercera sentencia local sobre el tema).** El 15 de octubre, el Tribunal de San Luis Potosí **revocó** la convocatoria y la Asamblea Municipal de elección de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento al considerar que las comunidades indígenas del municipio **debían participar en la definición de las reglas de ese proceso** electivo y, por ende, ordenó la realización de dicha consulta, conforme al padrón de comunidades *actualizado* (TESLP/JDC/67/2019).

1

## **II. Demandas ante esta Sala Monterrey. Pretensiones y planteamientos**

**1.1** Por un lado, **en desacuerdo con la parte de la sentencia que anuló la convocatoria o invitación y la elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento**, Antonia Meza, Fortunato de la Rosa, Jesús Hernández, Jesús Martínez, Artemio Martínez y Ambrosio Valentín, representantes de diversas comunidades indígenas (SM-JDC-345/2020<sup>49</sup>), pretenden su revocación, para que se declare la validez de dicho proceso, esencialmente, porque la mayoría de las comunidades están de acuerdo con el mismo.

**2.** No obstante, si se confirmara la anulación de la convocatoria y la elección

**2.1.** Las mismas personas impugnantes, piden que las comunidades Otomí y Huachichil participen en la consulta previa (SM-JDC-345/2020), al igual que Sergio Martínez y Raúl Ríos (SM-JDC-344/2020<sup>50</sup>), y **2.2** Narciso Mendoza y Vicente Domingo, representantes de las comunidades Mazahua y Mixteca Baja, pretenden que exista un pronunciamiento expreso sobre la forma en que

<sup>49</sup> Quienes se ostentan como representantes de las comunidades Tenek, Wirrarika, Náhuatl, Mazahua, Triqui y Tenek, Náhuatl y Otomí.

<sup>50</sup> Se trata de las mismas personas que inicialmente habían comparecido en el SM-JDC-38/2020.

participarán los indígenas dispersos del municipio, que no viven en comunidad (SM-JDC-347/2020<sup>51</sup>).

**III. Cuestiones a resolver.** En atención a lo expuesto, para resolver íntegramente la controversia del presente asunto, bajo una perspectiva intercultural, resulta necesario resolver como presupuestos contextuales y directamente cuestionados lo siguiente:

**Tema i:** En atención a que la designación del Titular del Departamento de Asuntos Indígenas no es meramente un acto administrativo, sino un proceso de elección realizado por las comunidades indígenas, ¿Si fue correcta la competencia para conocer del asunto y cuál es la diferencia de ese cargo con otras figuras trascendentales, como las delegaciones o representación indígena, en el contexto de las relaciones que se presentan entre las comunidades indígenas y los autoridades municipales o estatales?

**Tema ii.** ¿Fue correcto que el Tribunal Local invalidara el proceso electivo por la falta de una consulta previa a las comunidades indígenas sobre las reglas que debían seguirse, conforme a sus usos y costumbres, para elegir al titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento?, y

**Tema iii.** ¿El Tribunal de San Luis Potosí incluyó o debía establecer expresamente si las comunidades Otomí y Huachichil y otros indígenas dispersos, podían o no participar en la consulta previa?

### **CAPÍTULO TERCERO: Decisiones de esta Sala Monterrey**

Esta Sala Monterrey considera que debe **modificarse** la sentencia del Tribunal de San Luis Potosí:

**Tema i:** En primer término, toda vez la controversia está vinculada con la figura del Director del Departamento de Asuntos Indígenas, era y resulta necesario precisar su naturaleza y diferencias con otras instituciones o figuras, como la representación indígena y los delegados y, por ende, que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo electivo, sino del

---

<sup>51</sup> Se trata de las mismas personas que inicialmente habían comparecido en el SM-JDC-14/2020.



método de elección que legalmente dispone la participación de las comunidades indígenas.

**Tema ii:** Se comparte la decisión del Tribunal Local de invalidar, por falta de consulta previa, la convocatoria y el proceso de elección del Director o titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, porque, si bien la Constitución General reconoce el derecho de las comunidades indígenas a una consulta previa para definir o identificar las normas o costumbres concretos a través de los cuales deben realizarse las elecciones de sus autoridades y, en el caso el cargo de elección es propiamente el de un servidor público del Ayuntamiento, finalmente, **la normativa aplicable reconoce ese derecho de consulta a favor de las comunidades en dicho proceso de elección.**

**Tema iii:** Finalmente, la sentencia local se modifica, porque, bajo una lectura conforme, debía ser entendida en el sentido de incluir a las comunidades Otomí y Huachichil y, en general, a cualquier comunidad indígena del municipio con derecho a ser consultado, **a través de un mecanismo idóneo**, entendiendo las referencias citadas de manera enunciativa y no limitativa, sin embargo, ante la duda que genera la impugnación, para efectos de certeza resulta procedente la modificación en el sentido anotado, sin incluir en la consulta sobre el método comunitario a los indígenas que no forman parte de una comunidad, pero sin perjuicio de que, en su oportunidad, puedan participar en la elección.

3

#### **CAPÍTULO CUARTO: Desarrollo o justificación de las decisiones**

**Tema i.** Frente a la temática de la presente controversia que está directamente vinculada con la figura del titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, era y resulta necesario precisar su naturaleza y diferencias con otras instituciones o figuras, como la representación indígena y los delegados y, por ende, que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo

Como se anticipó, esta **Sala Monterrey**, para juzgar con perspectiva intercultural, considera imprescindible puntualizar que, en San Luis Potosí: **a.** Existen diversas figuras vinculadas al tema indígena, con diferencias sustanciales, **b.** El Director o titular del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, es un servidor público municipal de dicha autoridad municipal, **c.**

Dicha figura es diversa a los delegados de comunidades ante el municipio, que son autoridades auxiliares del ayuntamiento y, a la vez, evidentemente, distintos a los representantes indígenas, auténticas autoridades de la comunidad, que las representan ante cualquier autoridad y, en el caso del Ayuntamiento, incluso tienen derecho a participar en las sesiones de Cabildo, y **d.** En el entendido de que, en una lectura *conforme a la Constitución General*, el Director del Departamento de Asuntos Indígenas en su calidad de servidor público municipal (y en su caso el delgado como autoridad auxiliar del ayuntamiento), en el ámbito de sus atribuciones, deben actuar como colaboradores y no obstaculizar al representante indígena, para que éstos sean la institución auténtica de representación de los derechos e intereses de la Comunidad indígena. De manera que, en primer lugar, se enfatiza que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo electivo, sino del método de elección que legalmente dispone la participación de las comunidades indígenas.

24

En efecto, en el caso, el **Director del Departamento de Asuntos Indígenas** es un servidor público del Ayuntamiento, directamente vinculado con la administración municipal, pero propuesto por los miembros de las comunidades indígenas (artículo 88, Ley Orgánica Municipal).

De tal modo, la elección de dicha figura, a pesar de ser un cargo público, no es meramente un acto administrativo en el que el Presidente Municipal designe a la persona que debe ocupar el cargo, sino un proceso de elección realizado por las comunidades indígenas.

Además, como se anticipó, **también resulta oportuno distinguir dicha figura con los delegados de una comunidad indígena ante el ayuntamiento**, que son autoridades auxiliares del ayuntamiento, toda vez que coadyuven con labores específicas encomendadas por el presidente municipal (artículo 96, fracción IX, de la Ley Orgánica<sup>52</sup>).

---

<sup>52</sup>ARTICULO 96. Son facultades y obligaciones del Delegado Municipal:

- I. Ejecutar los acuerdos de Cabildo y los del Presidente Municipal en su demarcación;
- II. Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;
- III. Participar en la formulación de planes y programas municipales;
- IV. Dar curso o trámite a los asuntos y negocios que conozca;
- V. Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos municipales, así como llevar su administración coordinadamente con las estructuras del Ayuntamiento conforme a lo previsto en la presente Ley;
- VI. Hacer el censo de los contribuyentes municipales;
- VII. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;
- VIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
- IX. Coadyuvar con el Presidente Municipal y la Dirección del Registro Civil, al funcionamiento del Registro Civil en términos de la ley de la materia, y
- X. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales.





A la vez que, dado que la controversia involucra comunidades indígenas, directamente interesadas en el alcance de la presente ejecutoria, igualmente resulta oportuno aclarar que la figura de Director del Departamento de Asuntos Indígenas **tampoco deben confundirse con los representantes indígenas**, auténticas autoridades de la comunidad, por ser personas elegidas por la comunidad indígena bajo sus usos y costumbres, y constituyen una figura para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, para que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que los Ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

En ese sentido, el **titular del Departamento de Asuntos Indígenas** es un servidor público, los delegados son autoridades auxiliares y los **representantes indígenas** son las auténticas autoridades comunitarias.

5

De manera que los primeros no deben ser entendidos como figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas, porque quebrantarían el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad, afectando la real efectividad de la representación indígena.

De ahí que, esta Sala considere oportuno precisar que el Director del Departamento de Asuntos Indígenas, así como el delegado, deben colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre las comunidades indígenas y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

Ello, pues, como se estableció previamente en el marco conceptual, para esta Sala Monterrey, una lectura *conforme a la* Constitución General sobre el derecho de **los pueblos y comunidades indígenas a elegir un representante ante los Ayuntamientos** debe entenderse orientada al reconocimiento del derecho de participación y representación indígena, como un derecho serio, **directo y efectivo** ante el Ayuntamiento, para que tenga un alcance o connotación real.

Así, en San Luis Potosí, los representantes indígenas ante los Ayuntamientos **deben ser entendidos con un poder efectivo para participar de manera directa en las sesiones de Cabildo.**

De modo que, la comunidad y el representante indígena tienen derecho a: **i.** que se respete su autodeterminación en el procedimiento de elección, **ii.** reconocimiento de su representante indígena, **iii.** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **iv.** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del Cabildo, desde luego, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **v.** a desempeñar el cargo y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad indígena que lo eligió.

Lo anterior, porque esa lectura maximiza la autonomía de la comunidad, al asegurarse que la persona que los representará será quién intervendrá y hablará por ellos en el Cabildo. Representante que eligieron conforme a sus usos y costumbres o sistemas normativos internos, en una asamblea general.

26

Lo que se convierte en un **nuevo paradigma** en el que el Estado reconoce efectivamente el derecho de las y los indígenas, a través del empoderamiento real de sus comunidades, mediante el fortalecimiento de su representación en el Cabildo, con pleno respeto a su autogobierno, dejando atrás las falsas ideas de protección de derechos respecto al supuesto reconocimiento que en realidad se convierte en una exclusión y aislamiento de la comunidad.

Además, la determinación de que los representantes indígenas sean las personas que la comunidad eligió y que sean reconocidos por el ayuntamiento, contribuye a dar claridad a la población sobre las personas que los representarán, quienes se convertirán en un verdadero enlace de comunicación entre las 2 autoridades, la comunitaria y la municipal, lo que significa otorgar efectividad a la representación indígena.

En ese mismo sentido, se considera que esa lectura fortalece la democracia participativa de las comunidades indígenas y da certeza al sistema municipal, ya que, **a través de la figura de representantes indígenas con funciones reales de representación, se garantiza que la comunidad se integre en la toma de las decisiones del Ayuntamiento,** porque proporcionará al Cabildo



información objetiva sobre sus tradiciones, necesidades, mejoras, o problemáticas de la comunidad.

Finalmente, reconocer los derechos de las comunidades indígenas de elegir a las personas que los representarán potencializa los derechos y atribuciones en beneficio de la comunidad indígena, **al tener mayores elementos de actuación para intervenir de manera más cercana a las decisiones políticas que les podrían involucrar**, como es el derecho a ser convocado e informado previamente de los órdenes del día de las sesiones de Cabildo, para asistir y participar en dichas sesiones, para aportar elementos o puntos de vista que se consideren en beneficio de la comunidad, o bien, que la comunidad le ha pedido que manifieste, entre otros.

Asimismo, bajo esa misma lógica, como se explicó ampliamente en las consideraciones del marco conceptual, bajo una *interpretación* conforme, el sistema de representación indígena en el Estado de San Luis Potosí debe garantizarse plena y eficazmente.

En ese sentido, **la figuras de Director del Departamento de Asuntos Indígenas (y de delegado) no podrán equipararse a la de representante de una comunidad que sea de tipo indígena**, porque ello vulneraría directamente el principio de maximización de la autonomía de la comunidad y de no intervención de las autoridades de los Estados, desnaturalizando la finalidad consagrada en el mandato constitucional, que busca fortalecer y garantizar el ejercicio y participación de las comunidades indígenas en los asuntos públicos, políticos y democráticos, primordialmente, porque la persona es designada por una autoridad del Estado.

Ello, básicamente, porque se estaría reduciendo en los hechos o demeritando la posición del representante que tiene derecho a participar como un integrante del propio Cabildo o Ayuntamiento, con derecho, como se indicó, a participar con voz en las decisiones que pudieran afectar a la comunidad, a la de una figura auxiliar del ayuntamiento, en contravención a la finalidad constitucional.

Lo anterior, porque de esa manera se observa, sin menoscabo, el derecho constitucional de las comunidades indígenas a **participar a través de sus representantes electos conforme a sus propias normas, procedimientos y**

**tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural y, concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

Bajo esa misma lógica, la figura de Director de asuntos indígenas no puede concebirse [además de que no está así en la Ley], como un representante común de todas las comunidades indígenas en su conjunto, porque eso ocasionaría, evidentemente, que se prive a cada comunidad a tener, en lo individual, un representante indígena para defender sus intereses frente a las otras comunidades del municipio.

Ello, pues, como ya se dijo, la idea fundamental es garantizar la participación de las comunidades para que defiendan sus intereses, lo que requiere de un representante indígena por cada comunidad, pues de otra manera, considerar que todas las comunidades tengan un representante común, en los supuestos de diferencia de opinión, se podría generar un conflicto de intereses, entre alguna comunidad y el supuesto representante común de todas éstas.

28

De ahí que esta Sala considere que el **Director del Departamento de Asuntos Indígenas (y los delegados), colaborarán en el ámbito de sus atribuciones**, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes, para propiciar que las comunidades indígenas tengan un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

**Tema ii. Las comunidades indígenas tienen derecho de ser consultadas para participar en la definición de las reglas para elegir al Director del Departamento de Asuntos Indígenas**

**1.1.** Los impugnantes<sup>53</sup>, en desacuerdo con la parte de la sentencia que anuló la convocatoria o invitación y la elección del Director, pretenden que se revoque, para que se declare la validez de dicho proceso, bajo el argumento de

---

<sup>53</sup> Antonia Santiago Meza, Fortunato de la Rosa de la Torre, Jesús Hernández Antonia, Jesús Martínez Rivera, Artemio Merino Martínez y Ambrosio Santos Valentín, actores del SM-JDC-344/2020.

que el Tribunal Local no explicó por qué invalidó el proceso, aunado a que la mayoría de las comunidades estaban de acuerdo con el método que diseñó el Ayuntamiento para la elección.

Esta Sala Monterrey considera que **no tienen razón**, porque, contrario a lo que afirman, el Tribunal de San Luis Potosí sí expresó las razones y fundamentos que consideró para invalidar el proceso, pues expuso el marco normativo nacional e internacional aplicable al caso<sup>54</sup>, así como la doctrina judicial del máximo tribunal de la materia<sup>55</sup>, en el que se establece que los pueblos originarios tienen derecho a participar en el diseño de las reglas sobre el procedimiento de elección de las personas que los deban representar ante las autoridades municipales, ya que sólo de esa manera se garantiza su participación conforme a sus usos y costumbres<sup>56</sup>.

1.2. Además, se comparte la decisión del Tribunal Local de invalidar la convocatoria y el proceso de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, porque si bien, la Constitución General reconoce el derecho de las comunidades indígenas a una consulta previa para definir o identificar las normas o costumbres concretos a través de los cuales deben realizarse las elecciones de sus autoridades y, en el caso, el cargo de elección es propiamente el de un servidor público del ayuntamiento, finalmente, la normativa aplicable reconoce ese derecho de consulta a favor de las comunidades para el proceso de dicha elección.

En ese sentido, con independencia de que *la mayoría de las comunidades indígenas* hayan estado de acuerdo con el proceso de la invitación expedida por el Ayuntamiento, ello no excluye el derecho de otras comunidades indígenas de ser consultadas para que expresen su conformidad o no con algún acto que tenga un impacto en su orden interno<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> El Tribunal de San Luis Potosí, mencionó los artículos 1 y 2 de la Constitución General, así como el 1, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, además de los artículos 3, 4, 18, 19, 23 y 32 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas, también el artículo 9 de la Constitución Local, y los artículos 9, 10, 12, 13, 14, 15 y 30 de la Ley de Consulta.

<sup>55</sup> La responsable se apoyó en los juicios ciudadanos SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1740/2012, así como en la jurisprudencia 19/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.

<sup>56</sup> Al respecto, el Tribunal de San Luis Potosí, señaló que con base en los artículos 18, 19 y 21 de la Ley Electoral Local, la consulta debía realizarse contemplado la participación de todos los pueblos originarios radicados en el Estado de San Luis Potosí.

<sup>57</sup> Narciso Mendoza López y Vicente Domingo Hernández Ramírez, los argumentos son meramente genéricos al no destruir el documento con el cual comparecieron y probaron su calidad de miembros de la comunidad y representación, y que el Tribunal de San Luis Potosí consideró suficiente para otorgarles ese carácter.

**Tema iii. La sentencia del Tribunal Local debe ser entendida en el sentido de que todas las comunidades indígenas y, en general, cualquier comunidad indígena puede participar en la consulta para elegir el método de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas**

1.1. Los impugnantes piden que las comunidades Otomí y Huachichil participen en la consulta previa para elegir el método de elección<sup>58</sup> e, incluso, también solicitan que exista un pronunciamiento expreso sobre la forma en que participarán los indígenas dispersos del municipio, que no viven en comunidad<sup>59</sup>.

Esta **Sala Monterrey** considera que la sentencia local, bajo una lectura conforme, debe ser entendida en el sentido de incluir a las comunidades Otomí y Huachichil y, en general a cualquier comunidad indígena del municipio con derecho a ser consultado, a través de un mecanismo idóneo, pero, ante la duda que genera la impugnación, para efectos de certeza, resulta procedente la modificación en el sentido anotado.

30

En efecto, la resolución del Tribunal Local, que señala que las comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la consulta, debe ser entendida de manera enunciativa y no limitativa, en ese sentido, se debe comprender que todas las comunidades pueden participar en la consulta para elegir el método de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas.

Pues, como ya se dijo, la Constitución General reconoce que todas las comunidades indígenas que se encuentren en determinada demarcación tienen derecho a ser consultados, para definir o identificar las normas o costumbres que puedan afectarles.

Sin embargo, ante la duda que genera la impugnación, para efectos de certeza, esta **Sala Monterrey** considera procedente declarar expresamente que todas las comunidades indígenas pueden participar en la consulta para definir las reglas del proceso de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas.

---

<sup>58</sup> SM-JDC-345/2020 y SM-JDC-344/2020.

<sup>59</sup> SM-JDC-347/2020.



Máxime que, como ya se dijo, los integrantes de las comunidades indígenas que comparecen en el presente juicio reconocen la posibilidad y el derecho de las comunidades Otomí y Huachichil de ser consultadas.

**1.2.** Ahora bien, es **ineficaz** la solicitud de los impugnantes en el sentido de que esta Sala Monterrey se pronuncie sobre la forma en la que deben participar los indígenas que no viven en comunidad.

Lo anterior, porque la interpretación de la Constitución General en el marco del derecho de autonomía, que garantiza la oportunidad de ser consultado para la elección del método concreto de elección, en el caso, sigue la lógica o está dado para las comunidades indígenas y no para las personas en lo individual.

Ello, sin perjuicio de que, en su oportunidad, puedan participar concretamente en la elección del *Director del Departamento de Asuntos Indígenas*, especialmente, porque en la exposición de motivos que incorporó dicha figura se estableció que funcionaría para atender las necesidades de las personas y comunidades indígenas, de ahí que las personas indígenas tengan derecho a participar en su elección<sup>60</sup>.

**2.** Por otra parte, es **infundado** el planteamiento de los impugnantes en el que señalan que la determinación de Tribunal Local, de vincular al Instituto Electoral Local para coadyuvar en la consulta, vulnera sus derechos de auto organización para establecer el método para elegir al Director del Departamento de Asuntos Indígenas.

Lo anterior, porque, contrario a lo señalado, el Instituto Electoral Local solamente apoyará en la organización de la consulta, y los miembros de las comunidades serán quienes definan, conforme a sus usos y costumbres, el método y forma en que deba realizarse la referida elección<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Exposición de motivos del Decreto 554, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en la página 6, dice: [...] *Por otra parte, para atender y dar cauce a las necesidades propias de las personas y comunidades indígenas, se consigna que los municipios que tengan una población indígena significativa tendrán en sus ayuntamientos un Departamento de Asuntos Indígenas, a cargo de una persona que hable y escriba la lengua o lenguas de la región, a efecto de que estos ciudadanos puedan ser entendidos en su propia lengua. Este Departamento servirá sin duda como interlocutor para que el Cabildo pueda tener información directa de las necesidades y propuestas de estas personas y comunidades, y resolver o canalizar de la mejor forma las demandas que sean planteadas con respeto a su cultura, usos, costumbres y modos específicos de organización comunitaria. [...]*

<sup>61</sup> Acorde a lo establecido por la jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.-- 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

3. Finalmente, es **ineficaz** el argumento de los impugnantes en los que refieren que fue incorrecto que el Tribunal Local ordenara emitir una nueva invitación, porque la Ley de Consulta señala que se trata de una convocatoria.

Lo anterior, porque con independencia de la denominación que se dé al documento en el que llame o invite a los integrantes de las comunidades indígenas a participar en una consulta, lo relevante es que dicho documento contenga los requisitos legales que la ley establezca<sup>62</sup>, cuestión que no está controvertida.

### **CAPÍTULO QUINTO: Efectos**

Por las razones expuestas, los efectos de la presente determinación son los siguientes:

1. Toda vez la controversia está vinculada con la elección de la figura del Director del Departamento de Asuntos Indígenas, se precisa su naturaleza y diferencias con otras instituciones o figuras, como la representación indígena y los delegados, ante lo cual, se declara que la competencia para conocer del asunto no deriva de la naturaleza del cargo electivo, sino del método de elección que legalmente dispone la participación de las comunidades indígenas.

1.1. Se vincula al Tribunal de San Luis Potosí a informar al Gobernador del Estado, al Congreso del Estado, al Instituto Electoral Local, al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y al Ayuntamiento, concretamente, para que haga de su conocimiento que, la interpretación constitucional y legal realizada en la actual ejecutoria, a la luz del principio de maximización de la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas del sistema de representación indígena en el

---

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.

<sup>62</sup> LEY DE CONSULTA.

ARTICULO 14. Las convocatorias de consulta deberán contener como mínimo los siguientes elementos:

- I. Institución convocante;
- II. Exposición de motivos;
- III. Objetivos de la, misma;
- IV. Objeto, asunto, tema o materia o motivo de consulta;
- V. Forma y modalidad de participación;
- VI. Sedes y fechas de celebración, y
- VII. La demás que se considere necesaria conforme a la materia de la consulta.





Estado de San Luis Potosí, conduce a establecer que la institución de representante indígena tiene la finalidad de generar una comunicación auténtica para la defensa legítima y real de los intereses de la comunidad frente al ayuntamiento, conforme a la puntualización siguiente:

a. Conforme con el mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas, **las comunidades tienen derecho de contar con un representante ante al ayuntamiento**, con la autorización para que, en las sesiones de Cabildo, en todos los asuntos con los que mantengan alguna relación y que sean sometidos que al conocimiento de dicho órgano, tengan la oportunidad de participar y exteriorizar sus consideraciones en un sentido amplio.

b. Los **representantes indígenas, el Director del Departamento de Asuntos Indígenas y los delegados**, son figuras diferentes:

b.1 El **representante o representantes indígena** son las persona elegidas por la comunidad indígena bajo sus usos y costumbres, y constituye una figura para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, para que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que los Ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

b.2 El **Director del Departamento de Asuntos Indígenas** es un servidor público del Ayuntamiento, quien es propuesto por los miembros de las comunidades indígenas, pero se encuentra directamente vinculado con la administración municipal.

b.3. Por otra parte, los **Delegados municipales** tiene una naturaleza de autoridad auxiliar, toda vez que coadyuven con labores específicas encomendadas por el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

c. El **Director del Departamento de Asuntos Indígenas y los delegados**, al ser, respectivamente, un servidor público y una autoridad auxiliar del ayuntamiento, **colaborarán**, en el ámbito de sus atribuciones,

**con el representante indígena**, para que sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes, para que la comunidad indígena tenga un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique al Director del Departamento de Asuntos Indígenas y a los delegados como una figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas y el Ayuntamiento, precisamente, porque esto afectaría la real efectividad de la representación indígena.

34

2. Es correcta la decisión del Tribunal Local de invalidar la convocatoria y el proceso de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas por falta de consulta previa, pero debido a que, si bien la Constitución General reconoce el derecho de las comunidades indígenas a una consulta previa para definir o identificar las normas o costumbres concretos a través de los cuales deben realizarse las elecciones de sus autoridades, y en el caso el cargo de elección es propiamente el de un servidor público del Ayuntamiento, finalmente, **la ley local reconoce ese derecho de consulta a favor de las comunidades en dicho proceso de elección.**

3. La sentencia del Tribunal Local, se modifica, porque, bajo una lectura conforme, debía ser entendida en el sentido de incluir a las comunidades Otomí y Huachichil y, en general, a cualquier comunidad indígena del municipio con derecho a ser consultado, **a través de un mecanismo idóneo**, entendiendo las referencias citadas de manera enunciativa y no limitativa, sin embargo, ante la duda que genera la impugnación, para efectos de certeza resulta procedente la modificación en el sentido anotado, sin incluir en la consulta sobre el método comunitario a los indígenas disgregados en el municipio.

4. Para mayor inmediatez, se **vincula** al Tribunal de San Luis Potosí para que difunda la presente sentencia en el formato de lectura fácil, a través de los medios que considere pertinentes.



Esto, sin perjuicio de la traducción del formato de lectura fácil de esta sentencia a las lenguas en cuestión que esta Sala solicita ejecutar al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con el fin de que, en su oportunidad, el Tribunal de San Luis Potosí lo difunda a los integrantes de las comunidades<sup>63</sup>.

Todo lo anterior, en la inteligencia de que el cumplimiento de esta ejecutoria se satisface cuando el **Tribunal de San Luis Potosí** difunda la presente sentencia en el formato de lectura fácil en la comunidad indígena, a través de la vía que considere idónea.

Una vez que lleve a cabo tales actuaciones, deberá informar lo conducente a esta Sala Regional, en un plazo de 24 horas posteriores a que ello ocurra.

### **CAPÍTULO SEXTO: Formato de lectura fácil o ciudadana**

Para garantizar la debida comunicación de las decisiones asumidas en la presente sentencia, esta Sala Regional considera necesario realizar y notificar una versión **en formato de lectura fácil**, para proporcionar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance<sup>64</sup>.

15

#### **SENTENCIA EN FORMA SIMPLE**

En la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el 20 de noviembre de 2020, la **Sala Monterrey del Tribunal Federal Electoral, resolvió los juicios** que presentaron Sergio Martínez Nava, Raúl Ríos de la Peña (SM-JDC-344/2020), Antonia Santiago Meza, Fortunato de la Rosa de la Torre, J. Jesús Martínez Nava, Artemio Merino Martínez y Ambrosio Santos Valentín (SM-JDC-345/2020), así como Narciso Mendoza López y Vicente Domingo Hernández (SM-JDC-347/2020).

Las decisiones son las siguientes:

<sup>63</sup> La Sala Superior en el expediente SUP-REC-682/2018, determinó:

[...]

#### *E.6 Traducción y síntesis*

*Esta Sala Superior estima procedente elaborar una comunicación oficial de la presente resolución en formato de lectura accesible. El fin es facilitar su conocimiento general, así como su traducción en las lenguas que correspondan con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.*

*Por ello, este órgano jurisdiccional solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la siguiente traducción.*

[...]

<sup>64</sup> Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 46/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

**1. Es correcta la sentencia del Tribunal Local de invalidar la convocatoria y la elección del Director de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento de San Luis Potosí por falta de consulta**, porque si bien no es una autoridad indígena, sino un servidor público del Ayuntamiento, la ley establece que en su elección participen las comunidades indígenas y, por tanto, tienen derecho a proponer el método de elección.

**2. Es válido que todas las comunidades indígenas del municipio participen en la consulta** para definir el método de elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento, incluidas las comunidades Otomí y Huachichil, sin incluir en la consulta sobre el método comunitario a los indígenas que no forman parte de una comunidad, pero sin perjuicio de que, en su oportunidad, puedan participar en la elección.

**3. Se comunica a las comunidades indígenas que el Director de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento no reemplaza o les quita el derecho de elegir un representante de cada una de las comunidades**, que incluso tiene derecho intervenir en las sesiones del Ayuntamiento con voz para defender los temas e intereses comunitarios.

Asimismo, que el Director de Director de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento o cualquier delegado de la comunidad ante el Ayuntamiento son distintos y deben colaborar con su representante indígena.

36

Por lo expuesto y fundado se

#### **Resolutivos**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los expedientes SM-JDC-345/2020 y SM-JDC-347/2020 al diverso SM-JDC-344/2020. Por tanto, agréguese copia certificada de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **modifica** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí para los efectos precisados en el apartado correspondiente.

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

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, el Magistrado Presidente Ernesto Camacho Ochoa y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, con el voto en contra de la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, quien formula voto particular, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder



Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SM-JDC-344/2020 Y ACUMULADOS.**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 193, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular, refiriéndome a las razones que me llevan a disentir del criterio de la mayoría de los integrantes de esta Sala Regional.

Desde mi perspectiva, lo procedente en el caso sometido a decisión es confirmar la sentencia impugnada.

En primer término, porque el titular de la Dirección de Asuntos Indígenas actúa como representante de las comunidades, al ser esta figura una forma o variante en los municipios con población indígena para elegir *representantes* ante el ayuntamiento, cuyo propósito es fortalecer su participación en los órganos de gobierno de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

En segundo orden, estimo que la consulta indígena, en este caso particular, únicamente puede destinarse a las comunidades respecto de las cuales el propio legislador estatal ha establecido los criterios jurídico–antropológicos para su identificación, las que deben contar con instituciones representativas para participar primeramente en la definición de la metodología y, en un segundo momento, en el desarrollo de la consulta; hacer lo contrario es ir en contra del derecho de libre determinación para la representación indígena y no tener certeza en el sujeto de la consulta.

En la propuesta presentada se expone que, aun cuando fue correcto que el Tribunal estatal instruyera realizar una consulta a las comunidades indígenas del Estado para seleccionar el método o definir las bases que guiarían la elección del Director del Departamento de Asuntos Indígenas, era necesario precisara la naturaleza y diferencia de esta figura con otras instituciones, como la de delegados municipales y representantes indígenas.

La mayoría considera que el representante indígena tiene preeminencia o mayor relevancia, en tanto el delegado y el director de asuntos indígenas son colaboradores o facilitadores para que el primero ejerza los derechos de la comunidad ante el ayuntamiento, por lo que es éste quien debe ser entendido con un poder efectivo para participar de manera directa en las sesiones de cabildo, ya que, de estimar lo contrario, se afectaría o difuminaría su empoderamiento, ubicándolo en una posición de subordinación frente al presidente municipal.

También se indica en la propuesta, en cuanto a los sujetos o destinatarios de la consulta, que no debe limitarse a las comunidades indígenas legalmente reconocidas en el Estado de San Luis Potosí, sino debe dirigirse, a través de un mecanismo idóneo, a todas aquellas que tengan un arraigo o asentamiento en el municipio, incluyendo a las comunidades Otomí y Huachichil.

Respetuosamente, expreso mi coincidencia en cuanto a la determinación de estimar correcto el actuar del Tribunal local de ordenar la realización de una consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas para designar el método de elección de la persona titular de la Dirección de Asuntos Indígenas en el municipio capital del Estado.

38

Sin embargo, es a partir de la visión e interpretación del papel que desempeña este cargo y de la apertura o extensión de las comunidades que habrán de ser consultadas, que me aparto de diversas consideraciones del proyecto y, en consecuencia, no acompaño la decisión.

A continuación, explico las razones que motivan la postura diferenciada que guardo.

**❖ Atendiendo a la legislación del Estado de San Luis Potosí, la persona titular del Departamento de Asuntos Indígenas es quien ejerce la representación de las comunidades ante los ayuntamientos**

Desde mi convicción jurídica, la titularidad del Departamento de Asuntos Indígenas constituye una forma o variante del representante indígena de las comunidades, cuya designación deriva del derecho a su autonomía y libre determinación para decidir sus asuntos internos y la manera de relacionarse con las autoridades al exterior.



Para sustentar la postura que expongo, conviene traer a cita el marco jurídico constitucional y legal que regula el derecho de pueblos y comunidades indígenas a la representación política.

En el artículo 2º Constitucional se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

El párrafo segundo de la fracción VII del referido precepto prevé que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconozcan y regulen estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Con el propósito de observar el mandato constitucional, el Segundo Transitorio de la reforma en materia indígena de dos mil uno instruyó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales para reglamentarlo.

Derivado de ello, a fin de acatar el mandato constitucional, tuvieron lugar diversos procesos de armonización legislativa y la creación de instituciones para el diseño de implementación de políticas públicas en diversas entidades del país, entre ellas, San Luis Potosí.

En el Estado, la Constitución local reconoce en el párrafo primero del artículo 9, la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xí'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes.

En tanto que, en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, se prevé en el artículo 87 que en los municipios que cuenten con una población indígena significativa, los ayuntamientos contarán con un **Departamento de Asuntos Indígenas** para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia.

De conformidad con el numeral 88 de esa Ley, el Departamento estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, la que será propuesta de las comunidades y pueblos indígenas, y ratificado por el presidente municipal.

El nombramiento de quien ostente la titularidad de ese cargo podrá ser materia de consulta, como lo prevé el artículo 10 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y municipios de San Luis Potosí.

Para una servidora, a partir del marco legal estatal, es que estimo que esta institución –la Dirección de Asuntos Indígenas– no puede entenderse que quien ejerza su titularidad actuará sólo como facilitador o colaborador de un diverso representante indígena, como se sostiene en la propuesta, toda vez que, sin ser la única forma de representación posible y normada, la persona titular de dicha Dirección es también un representante de las comunidades indígenas ante el ayuntamiento, representación que como figura tiene fundamento jurídico en el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, de la cual podemos caer en el error de pensarla diseñada para materializarse a partir de un sólo cargo, cuando se vislumbró como institución jurídica y derecho de los pueblos a la representación indígena, como un derecho inmerso en la libre determinación y autonomía, cuyas formas, variables o cargos a partir de los que sea viable que se ejerza la representación no llama a una jerarquización, sino a una complementariedad y funcionalidad.

40

De ahí mi preocupación que en la propuesta sometida a análisis se jerarquicen las diversas formas de representación viables, válidas y definidas en la legislación estatal, cuando esa jerarquización puede conllevar una tergiversación de su diseño y en un escenario más amplio, a definiciones que riñan en el plano fáctico, con el reconocimiento que las propias comunidades y el ayuntamiento les ha otorgado.

Lo anterior, la diferenciación entre el derecho a la representación indígena, la identificación de la figura jurídica de la representación como tal y, a su vez, los distintos cargos o puestos a partir de la que pueda ejercerse en forma no sobrepuesta o de contrariedad, sino de manera funcional y armónica, la asumo tomando como eje rector, criterios firmes sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversos precedentes, atendiendo además a la tesis VI/2016 de la Sala Superior, de rubro, REGIDURÍA INDÍGENA. LA





AUTORIDAD ELECTORAL DEBE ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONOCER LA VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD ANTE LA INCERTIDUMBRE SOBRE LA LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA (LEGISLACIÓN DE SONORA)<sup>65</sup>.

En los precedentes que dieron origen a esta tesis relevante, el SUP-JDC-1714/2015 y el SUP-REC-716/2015 y su acumulado, la problemática que se planteó versaba sobre el reconocimiento del carácter de la autoridad tradicional de pueblos o comunidades indígenas y, con base en ello, determinar quiénes eran los legitimados para realizar la designación de los regidores étnicos o indígenas en dos municipios del Estado de Sonora.

En ocasión de esos medios de impugnación, la Sala Superior determinó que la institución de regidoras y regidores étnicos o indígenas prevista en la normativa de la entidad, tiene su fundamento constitucional en la invocada fracción VII, del Apartado A, del artículo 2º Constitucional y *constituye una forma o variante de elegir, en los municipios con población indígena del país, representantes ante los ayuntamientos.*

Asimismo, indicó que dicha figura tiene el propósito de fortalecer la participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

En el caso que nos ocupa, tenemos que la litis nos lleva, únicamente a definir si fue correcto o no que el Tribunal local ordenara realizar una consulta previa a comunidades indígenas para determinar el método de elección o las reglas sobre las cuales se regiría la designación de quien ostente la titularidad del Departamento –o Dirección– de Asuntos Indígenas en el municipio; a la par, al estimar acertada la decisión de la autoridad, en un segundo nivel de análisis, se imponía definir qué comunidades tienen derecho a participar en esta consulta.

Si bien reconozco el ejercicio de interpretación que realizan las magistraturas para delimitar los alcances y funciones del representante indígena, del delegado y del referido titular del Departamento como se denomina a nivel estatal, y Dirección en el espacio de los ayuntamientos, no me es posible acompañar la diferenciación que realizan.

---

<sup>65</sup> Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, pp. 126, 127 y 128.

Acorde al marco jurídico expuesto y los precedentes destacados, arribo a la conclusión de que, así como en el Estado de Sonora se reconocen regidurías étnicas, en San Luis Potosí, el Congreso local en un ejercicio de configuración legislativa determinó implementar el Departamento de Asuntos Indígenas y, como se indicó, en el ámbito de los ayuntamientos las Direcciones de Asuntos Indígenas.

Esta Dirección tiene por encomienda representar los intereses de las comunidades asentadas en el municipio ante el Ayuntamiento de San Luis Potosí, es en consecuencia, el vínculo de comunicación y diálogo, se trata de un interlocutor que las acerca con la autoridad administrativa municipal, cuya designación emana de manera directa de las propias comunidades, como hace patente la exposición de motivos del Decreto 554, de la referida Ley Orgánica.

En palabras llanas, considerando su origen y legitimación al emanar su propuesta de las comunidades asentadas en el Ayuntamiento, la persona titular de la Dirección de Asuntos Indígenas no debe verse sólo como un servidor público municipal, esto desde mi perspectiva es inexacto, aun cuando se inserte en una estructura orgánica municipal, se trata de un representante indígena, de un funcionario que, en efecto, tiene también la potestad de ser representante de las comunidades.

A partir del propio diseño legal estatal es que no podemos desconocer que estamos frente a un genuino y auténtico representante de las comunidades con presencia en el municipio, se reitera, con independencia de que en la estructura organizativa municipal reciba el nombre de Director, y con independencia de que existan también otros representantes para atender múltiples temas en interés de las propias comunidades.

Estimar que se trata de un colaborador o facilitador del representante indígena y no reconocer que también les representa, desde mi óptica, resta eficacia jurídica y desvirtúa la esencia y finalidad del texto constitucional que dejó en manos de los congresos locales la regulación del reconocimiento y presencia de la representación indígena ante los ayuntamientos, a fin de que las comunidades tengan voz en las sesiones del Cabildo, y que participen del desarrollo social del municipio.



Si atendiendo al mandato dado por el Poder Reformador de la Constitución Federal, en San Luis Potosí se encontró estructuralmente viable y se optó por dar un espacio de participación a las comunidades con la creación del Departamento o Dirección de Asuntos Indígenas, y también por otras figuras que se complementan y tienen un orden de actuación delineado, sin que se sobrepongan, en modo alguno podría, desde mi perspectiva, estimarse atentatorio de su derecho a contar con una representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas al interior del Cabildo.

Lo que reitero en la oportunidad de expresión escrita de mi voto es, de manera respetuosa, señalar que, aun cuando la norma constitucional hace referencia en términos generales a *representantes*, esto no se traduce en que deba existir un representante individual o único –por cada comunidad–, con voz y voto en el Cabildo; la garantía de representación de las comunidades en el Estado de San Luis Potosí ante el Ayuntamiento, se satisface con la titularidad del Departamento o Dirección, sobre todo si tomamos en cuenta que, como se ha destacado de manera reiterada, su nombramiento emerge del consenso comunitario, en un primer momento, para designar el método o las reglas sobre las cuales se conducirá su designación –a través de la consulta– y, en segundo orden, con la elección misma de la persona que desempeñará el cargo.

En lo que ve al caso concreto, por cuanto hace a este destacado punto, el hecho de que la representación de las comunidades reconocidas en el municipio de San Luis Potosí –Nahuas, Téenek o Huastecos, Xi'oi o Pames, Wírrarika o Huicholes, Triqui, Mazahua y Mixteco– recaiga en la persona, del Director o Directora, no riñe o se contrapone con el derecho constitucional a contar con un representante indígena por comunidad, ya que son las comunidades las que establecen y determinan la relación con dicho representante.

- ❖ **Incluir en la consulta a las comunidades indígenas que no se encuentran reconocidas en la entidad vulnera el derecho de autodeterminación de aquellas respecto de las cuales se tiene certeza de su arraigo y asentamiento físico**

En cuanto a la definición de las comunidades que tienen derecho a participar en la consulta para seleccionar el método o definir las bases que guiarían la elección de la persona titular del Departamento o Dirección de Asuntos

Indígenas, como se señala en la parte inicial del presente voto, no puedo acompañar la postura mayoritaria de incluir a las comunidades Otomí y Huachichil y, en general, a cualquier otra que pudiese encontrarse en la entidad.

Para quien suscribe, no es jurídicamente viable incluir a dichas comunidades como destinatarias de la consulta, por no tenerse certeza de que realmente cuenten con instituciones representativas, a través de las cuales se ejerza el derecho de libre determinación y autonomía.

Ante esta Sala, los actores del juicio ciudadano SM-JDC-344/2020, quienes se ostentan como representantes indígenas de estas comunidades, plantean que indebidamente el Tribunal local los *excluyó* de participar en los actos relativos a definir la titularidad de la Dirección.

Desde mi percepción, el agravio debe ser declarado infundado, pues como buscaré expresar en los párrafos siguientes, no existe tal derecho a su favor.

44

El art. 2º Constitucional determina que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una *unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres*.

Aunado a ello, se establece que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, ***criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico***.

El último párrafo del apartado A, del referido artículo 2º establece que son las constituciones y leyes de las entidades federativas las que establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, ***así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas***.

En el orden local, el artículo 9 de la Constitución de San Luis Potosí reconoce en su párrafo primero la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xi'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wirrarika o Huicholes.



Adicionalmente, conforme lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del referido precepto, en el Estado se cuenta con un Registro de Comunidades Indígenas a cargo del Instituto de Desarrollo Humano y Social para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual es permanente y se modifica según existan nuevas comunidades. Las comunidades que se asienten en el territorio de la entidad, que no se encuentren en dicho registro, pueden acudir ante dicho Instituto a solicitarlo, las que deberán cumplir con los criterios establecidos para tal efecto.

De la revisión efectuada por una servidora al documento en cita, se advierte que su última actualización fue publicada en el Periódico de la entidad en octubre de dos mil quince, de ella es posible desprender que reconoce la existencia de las comunidades en términos de lo previsto en el numeral 9º. citado, y se destaca que las comunidades migrantes mazahua, triqui y mixteca se encuentran asentadas en el municipio de San Luis Potosí.

Desde mi visión, estimo que, en un ejercicio maximizador de derechos que busque privilegiar la participación de las comunidades con presencia en la entidad, cuyo reconocimiento no esté legalmente dado, sería posible hacer extensiva su participación, siempre y cuando se contara con elementos adicionales que permitieran a las y los jueces tener certeza de su unidad social, económica y cultural, así como de su asentamiento físico en el territorio del Estado.

De manera que, con independencia de que la Constitución local no reconozca como pueblos indígenas originarios o con presencia en la entidad al pueblo Otomí y al pueblo Huachichil, y con ello, las comunidades pertenecientes a dichos pueblos no estén identificadas o no sean identificables en el Padrón de Comunidades Indígenas en el Estado de San Luis Potosí, no significa que personas integrantes de dichos pueblos no estén asentados en el territorio de la entidad, o de manera particular, en el municipio de San Luis Potosí, como tampoco ese último hecho, su asentamiento en el estado y, en concreto en el municipio, les dé la calidad de sujeto de derecho de la consulta indígena. El derecho de participación en la consulta se debe garantizar a las comunidades indígenas, en tanto que a las personas indígenas se les protegerá el derecho de participación en la toma de las decisiones que les afectan a través de otros mecanismos de participación.

Desde mi óptica, sobre este aspecto a definir, el mencionado padrón o registro es el documento idóneo para generar certeza sobre las comunidades indígenas asentadas en San Luis Potosí.

Lo anterior, toda vez que se elaboró y se actualiza con base en los datos censales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyo objetivo es identificar a los titulares de los derechos y obligaciones que se establecieron en la legislación del Estado, con base en una metodología que el padrón de comunidades establece y que se realizó en conjunto con las comunidades, sin que éste sea el único medio de registro, ya que las propias comunidades pueden acudir a solicitar su registro ante la Institución del Estado competente para tal efecto, para lo cual deberán cumplir con los requisitos que establece la metodología.

Por lo que este padrón no es y no debe verse sólo como una relación de comunidades, constituye un levantamiento jurídico-antropológico que hace el Gobierno del Estado a través de sus instituciones para contar, formalmente, con datos certeros y objetivos sobre su registro.

46

Considerar que las comunidades indígenas Otomí y Huachichil deben participar en la consulta para definir el método de elección de la persona titular de la Dirección de Asuntos Indígenas en el municipio capital del Estado atentaría contra el derecho de la configuración legislativa de las entidades federativas, y contra el propio diseño del instrumento de identificación que fue elaborado en conjunto con las comunidades indígenas.

Por las razones detalladas en la oportunidad del presente voto, es que desde mi convicción jurídica, debe confirmarse la decisión, toda vez que a diferencia de la postura mayoritaria, respetuosamente identifiqué que la autoridad responsable actuó de manera correcta al no incluir como sujetos destinatarios de la consulta a dichas comunidades, sin que sea motivo de controversia que imponga un pronunciamiento a cargo de esta Sala, la naturaleza de la representación indígena y del Departamento de Asuntos Indígenas, respecto de cuya interpretación de alcances y naturaleza como instituciones aisladas y excluyentes entre sí, por las razones que he manifestado difiero; de ahí que, contrario a mi vocación institucional de sumar en la construcción de decisiones consensuadas como órgano colegiado, en esta oportunidad me convenza sobre la necesidad de que se siga construyendo una cultura judicial que en pleno



respeto de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas no vaya más allá de su cosmovisión, y con ello, de su derecho a la libre auto determinación y autonomía.

*Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.*