



# TRIBUNAL ELECTORAL

DEL ESTADO DE DURANGO

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

EXPEDIENTE: TE-JDC-006/2020

ACTORA: NORMA ALICIA SOTO  
MENDOZA

RESPONSABLE: H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE DURANGO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA  
MAGDALENA ALANÍS HERRERA

SECRETARIA: NORMA ALTAGRACIA  
HERNÁNDEZ CARRERA

Victoria de Durango, Durango, a treinta y uno de marzo de dos mil veinte.

El Tribunal Electoral del Estado de Durango dicta **SENTENCIA** en el juicio ciudadano indicado al rubro, en el sentido de declarar sustancialmente **fundado** el único agravio hecho valer por la parte actora, consistente en la omisión legislativa parcial del Congreso del Estado de Durango, de legislar en materia indígena; lo anterior, atento a los razonamientos que se exponen en este fallo.

GLOSARIO	
<i>Congreso del Estado:</i>	H. Congreso del Estado de Durango
<i>Constitución federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución local:</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
<i>Ley electoral local:</i>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango
<i>Ley de Medios de Impugnación local:</i>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
<i>Ley de los Pueblos y Comunidades indígenas</i>	Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango
<i>Ley de Consulta Indígena</i>	Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango
<i>TEPJF:</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

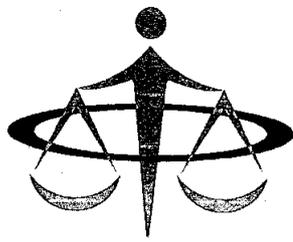
TE-JDC-006/2020

GLOSARIO	
DOF:	Diario Oficial de la Federación

## I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados por la parte actora, y de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo que enseguida se narra:

- 1. Demanda.** El cinco de marzo dos mil veinte, a las dieciocho horas con cuarenta y seis minutos, la ciudadana **Norma Alicia Soto Mendoza**, quien se auto-adscribe como indígena Tepehuana del Sur, originaria de la comunidad asentada en el municipio de El Mezquital, Durango, presentó escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el *Congreso del Estado*, a través del cual impugna la presunta omisión de dicho órgano legislativo, de reglamentar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representante ante los Ayuntamientos, conforme al mandato señalado en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, párrafo segundo, de la *Constitución federal*, en relación con los decretos publicados en el *DOF* el catorce de agosto de dos mil uno y seis de junio de dos mil diecinueve, cuya entrada en vigor fue al día siguiente de su publicación.
- 2. Publicación del medio impugnativo.** La autoridad responsable hizo del conocimiento público la interposición del medio de impugnación, a través de la cédula fijada en los estrados de las oficinas que ocupa, por el periodo legalmente previsto para tal efecto, dentro del cual no compareció tercero interesado alguno, como así se hizo constar en la cédula de retiro atinente.
- 3. Remisión de expediente.** El doce de marzo de la anualidad en curso, se recibió en este órgano jurisdiccional, el expediente del juicio ciudadano que nos ocupa; el



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

informe circunstanciado, así como la demás documentación relativa al trámite del medio de defensa.

**4. Turno y radicación.** En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar el expediente **TE-JDC-006/2020**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María Magdalena Alanís Herrera, para los efectos previstos en los artículos 10 y 20 de la *Ley de Medios de Impugnación local*. El diecisiete de marzo siguiente, se acordó la radicación del juicio.

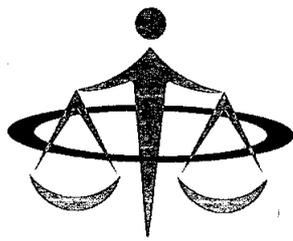
**5. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se admitió la respectiva demanda y, al no existir diligencias pendientes que desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

## II. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Estado de Durango es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mediante el cual, la ciudadana Norma Alicia Soto Mendoza, por su propio derecho, quien se auto-adscribe como indígena Tepehuana del Sur, originaria de la comunidad asentada en el municipio de El Mezquital, Durango, controvierte la omisión en que, según su dicho, ha incurrido el *Congreso del Estado*, de legislar en materia indígena, concretamente respecto del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

La competencia de este Tribunal encuentra fundamento en los artículos 63, párrafo sexto, y 141 de la *Constitución local*; 132, párrafo 1, apartado A, fracción VIII de la *Ley electoral local*; 5, 56, 57, párrafo 1, fracción XIV, y 60 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

Además, es importante destacar el criterio sostenido por el TEPJF en la Jurisprudencia **7/2017**, de rubro: *PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE*



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

*POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL*, en el cual se afirma que, por regla general, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la instancia federal, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

Luego, es evidente que este Tribunal Electoral resulta competente para resolver lo conducente, en torno a la presunta omisión legislativa que plantea la parte actora.

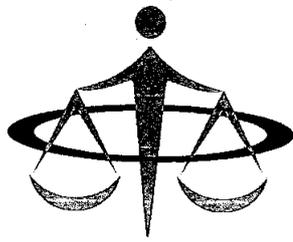
### III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Al rendir el informe circunstanciado de ley, la autoridad responsable hace valer diversas causas de improcedencia, las cuales se desestiman de conformidad con las consideraciones que se exponen en cada caso.

#### ***a) Eficacia refleja de la cosa juzgada***

La responsable aduce que se actualiza la figura jurídica de la cosa juzgada, en su vertiente de eficacia refleja, toda vez que existe un proceso resuelto que ha causado ejecutoria, identificado con el número de expediente TE-JDC-005/2020, en el cual la hoy actora se inconformó contra lo mismo que reclama en este juicio, o sea, la expedición de normas relativas al derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

Precisa que la petición de la actora ya quedó atendida, en virtud de que se inició una reforma a la *Constitución local*, misma que se encuentra en proceso de solicitud de voto de los Ayuntamientos del Estado; circunstancia que motivó que este Tribunal



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

dictara una sentencia de sobreseimiento del referido medio impugnativo, el pasado diecinueve de febrero.

Es **infundada** la causal de improcedencia alegada por lo siguiente.

Mediante el juicio ciudadano TE-JDC-005/2020, se planteó la omisión del *Congreso del Estado*, de dar respuesta al escrito presentado por la aquí actora el treinta de octubre de dos mil diecinueve, en el cual solicitó que, a la brevedad posible, se legislara en materia indígena, a efecto de armonizar la *Constitución local* con la federal y, por ende, se llevara a cabo la regulación respectiva con el objeto de garantizar el derecho constitucional a la libre determinación y autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; es decir, en dicho asunto se hizo valer una vulneración al derecho constitucional de petición en materia política, en perjuicio de la actora, por la falta de respuesta a su escrito.

Por el contrario, en el presente caso no se combate una omisión de dar respuesta a solicitud alguna, sino una omisión legislativa en que, según el dicho de la enjuiciante, ha incurrido el propio Congreso, al no reglamentar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representante ante los Ayuntamientos, tal como se mandata en el segundo párrafo de la fracción VII, apartado A, del artículo 2º de la *Constitución federal*, en relación con los decretos publicados en el *DOF* el catorce de agosto de dos mil uno y seis de junio de dos mil diecinueve, cuya entrada en vigor fue al día siguiente a su publicación.

Así, aun cuando en ambos juicios la temática común versa sobre la necesidad de que se legisle en materia indígena, es evidente que el punto litigioso en uno y otro asunto, no es el mismo, por tanto, no opera la eficacia refleja de la cosa juzgada como erróneamente lo aduce la responsable, pues para que así ocurriera, era indispensable, por ejemplo, que los objetos de los dos pleitos fueran conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

grado tal que se produjera la posibilidad de fallos contradictorios. Circunstancia que no podría actualizarse en la especie pues, como ya se dijo, en el presente juicio ciudadano se controvierte una omisión de naturaleza jurídica distinta a la formulada en el primer juicio ciudadano promovido por la actora.

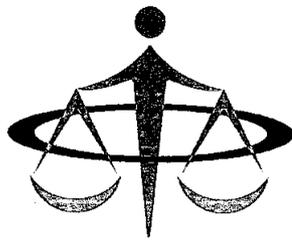
En tal virtud, el sobreseimiento decretado por este órgano colegiado en los autos del expediente TE-JDC-005/2020, no constituye un impedimento legal para que la ciudadana Norma Alicia Soto Mendoza impugne en un segundo juicio, la aludida omisión legislativa del *Congreso del Estado*. Cuestión aparte será determinar si le asiste o no la razón, lo que, en todo caso, corresponde al estudio del fondo.

## ***b) Falta de interés jurídico***

La autoridad responsable afirma que se actualiza la falta de interés jurídico de la ciudadana actora, dado que no acredita con ningún medio de prueba la calidad de indígena Tepehuana del Sur, originaria de la comunidad asentada en el municipio de El Mezquital, además de que su identificación cuenta con domicilio en el área urbana de la ciudad de Durango. Al efecto, solicita la aplicabilidad de la "jurisprudencia" de rubro: *ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA. VINCULACIÓN INDISPENSABLE CON UNA COMUNIDAD.*

A juicio de esta autoridad jurisdiccional, el planteamiento de improcedencia de la responsable, involucra una falta de legitimación, no de interés jurídico; sin embargo, esta Sala analizará lo relativo al cumplimiento de ambos requisitos de procedencia, a fin de dar puntual y exhaustiva respuesta a la responsable.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo segundo, de la *Constitución federal*, reproducido en el numeral 39, párrafo quinto, de la *Constitución local*, la conciencia de la identidad indígena debe ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones indígenas. Por lo que basta que un ciudadano viva o conviva en alguna comunidad indígena, para estimar que tiene esa calidad.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

La presunción antes referida, opera respecto de la promovente de este medio de impugnación, quien insta como ciudadana originaria de la comunidad asentada en el municipio de El Mezquital, Durango, a fin de impugnar la omisión legislativa del *Congreso del Estado* de reglamentar en materia indígena, por lo que si la autoridad responsable controvierte la calidad de la demandante, es inconcuso que le corresponde la carga de desvirtuar la citada presunción, lo que no acontece en el caso, pues aun cuando refiere que la identificación de Norma Alicia Soto Mendoza cuenta con domicilio en el área urbana de esta ciudad de Durango –lo que efectivamente se corrobora con la credencial de elector de la accionante, misma que obra agregada al sumario; además de que ella así lo reconoce expresamente en su demanda– tal circunstancia no resulta suficiente para concluir que, sin lugar a dudas, dicha ciudadana no tiene la calidad de indígena.

En el tema de la legitimación activa para promover el juicio ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, el *TEPJF* ha considerado explícitamente, que la conciencia de identidad es suficiente para tenerla por acreditada, por lo que basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad indígena, como sucede en este asunto, para que se le reconozca tal calidad<sup>1</sup>, sin necesidad de que aporte elemento de prueba alguno.

No obsta precisar, que el criterio jurídico invocado por la responsable, de rubro: *ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA. VINCULACIÓN INDISPENSABLE CON UNA COMUNIDAD*, no se encuentra vigente, sino que fue clasificado como tesis histórica<sup>2</sup> mediante *ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 4/2010, DE SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIEZ, POR EL QUE SE DETERMINA LA ACTUALIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS, ASÍ COMO LA*

<sup>1</sup> Jurisprudencia 4/2012. *COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO*. Consultable en la página oficial de internet del *TEPJF*: <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%204/2012>

<sup>2</sup> Las tesis históricas son consideradas no vigentes u obsoletas, pero que deben ser conservadas por la importancia y trascendencia jurídica de su contenido.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

## APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA COMPILACIÓN 1997-2010.<sup>3</sup>

En otro orden de ideas, el interés jurídico de la accionante también se encuentra colmado.

El interés jurídico procesal, por regla general, se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y, a la vez, éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.

Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión.<sup>4</sup>

Luego, si la ciudadana aquí actora, se agravia de la omisión en que supuestamente ha incurrido el *Congreso del Estado*, de reglamentar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representante ante los Ayuntamientos, es claro que, como integrante de una comunidad indígena en Durango, cuenta con interés jurídico para promover el presente medio de defensa, a través del cual pretende que se ordene al citado órgano legislativo que emita las normas jurídicas conducentes al ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas a que hace referencia en su escrito inicial.

<sup>3</sup> Consultable en la página oficial de internet del TEPJF, en la liga [https://www.te.gob.mx/RepositorioJurisprudencia/US%20Electoral/ACUERDO%20GENERAL%202018%20\(Integrado\).pdf](https://www.te.gob.mx/RepositorioJurisprudencia/US%20Electoral/ACUERDO%20GENERAL%202018%20(Integrado).pdf)

<sup>4</sup> Jurisprudencia 7I2002. INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. Consultable en la página oficial de internet del TEPJF: [https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO\\_27\\_2011](https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO_27_2011)



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

Con base en lo antes razonado, se **desestima** el planteamiento de improcedencia formulado por la responsable, sin dejar de mencionar que lo fundado o infundado de los agravios hechos valer por la inconforme, es una cuestión distinta que corresponde al estudio del fondo de la controversia.

## IV. PROCEDENCIA

En el presente medio de impugnación se satisfacen las reglas generales de procedencia previstas en los artículos 9, 10 y 14, así como las especiales del juicio ciudadano, establecidas en los artículos 38 y 41; todos de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

- a) **Forma.** La demanda cumple con los requisitos previstos en el artículo 10, párrafo 1 del referido ordenamiento legal, pues se advierte que en ella consta el nombre de la parte actora, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, la narración de hechos, la expresión de agravios, así como la firma autógrafa de la promovente.
- b) **Oportunidad.** Toda vez que se cuestionan actos de naturaleza omisiva, lo conducente es considerar que la demanda ha sido presentada de manera oportuna, al tratarse de un hecho de tracto sucesivo, en términos de la Jurisprudencia **15/2011**,<sup>5</sup> de rubro: *PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES*.

En efecto, cuando se impugnan omisiones debe entenderse, en principio, que el mencionado acto, genéricamente entendido, se realiza cada día que transcurre, pues es un hecho que se consume de momento a momento, y en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlas no ha vencido,

<sup>5</sup> Consultable en la página oficial de internet del TEPJF, en la liga: <https://www.te.gob.mx/jurisprudencia/ytesis/compilacion.htm>



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

debiéndose tener a la demanda por presentada en forma oportuna, mientras subsista la omisión que se atribuye a la autoridad responsable.

Por lo tanto, frente a la omisión impugnada, que es de tracto sucesivo, no es dable considerar la actualización del término de cuatro días, previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

**c) Legitimación e interés jurídico.** Tales requisitos se tienen por satisfechos conforme a los razonamientos expuestos en el apartado relativo al estudio de las causales de improcedencia.

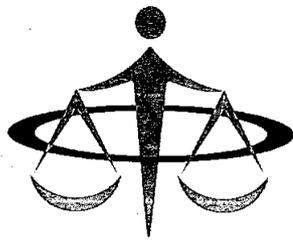
**d) Definitividad.** El requisito en comento se tiene por cumplido, pues atento a lo establecido en la *Ley de Medios de Impugnación local*, los ciudadanos no están obligados a agotar otra instancia diversa, antes de acudir a la presente.

## V. ESTUDIO DEL FONDO

### **A. Suplencia en la expresión de agravios**

Como una cuestión previa al estudio del fondo, debe señalarse que en el presente asunto se atenderá a lo dispuesto por el artículo 25, párrafo 1, de la *Ley de Medios de Impugnación local*, el cual dispone que este Tribunal, al resolver los medios de impugnación de su competencia, debe suplir las deficiencias u omisiones en los motivos de desacuerdo expresados, cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos por quien promueve.

Asimismo, se observará lo establecido en la Jurisprudencia **04/99** de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR*, en la que se sostiene que al resolver cualquier medio impugnativo en materia electoral el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente la demanda, a efecto de que, de su correcta comprensión, advierta y



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

atienda la real pretensión de quien lo promueva; así como en la parte conducente de la Jurisprudencia **13/2008** de epígrafe: *COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES*, donde se sostiene que en los juicios ciudadanos promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, la autoridad jurisdiccional deberá, en su caso, no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total, y precisar el acto que realmente les afecta, a fin de garantizar plenamente el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional.<sup>6</sup>

## **B. Resumen de agravios**

La enjuiciante hace valer como agravio único, la violación a los principios de legalidad y constitucionalidad establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a los transitorios segundo y primero de los Decretos publicados en el *DOF* los días catorce de agosto de dos mil uno y seis de junio de dos mil diecinueve, derivado de la omisión del *Congreso del Estado*, de regular el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables; derecho que se establece en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*.

Sostiene que el legislador duranguense, en el texto del actual artículo 39 de la *Constitución local*, no enunció de manera individualizada cada uno de los derechos reconocidos en el apartado A, del artículo 2º de la *Constitución federal*, a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, no obstante, realiza una remisión a las previsiones contenidas en la propia Carta Magna y los tratados internacionales.

<sup>6</sup> Ambas jurisprudencias, son consultables en la página oficial de internet del TEPJF, en las ligas <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2004/99> y <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2013/2008%20B>, respectivamente.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

Agrega que solo la *Ley de Consulta Indígena* hace una mención sobre el "representante indígena ante los ayuntamientos", pero ni en dicha ley, ni tampoco en la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, ni en la Orgánica del Municipio Libre del Estado, informan sobre la naturaleza del cargo, las atribuciones del representante ni los elementos para el desempeño.

Así, la actora estima que la responsable incumple con lo prescrito por el artículo transitorio segundo del decreto publicado en el *DOF* el catorce de agosto de dos mil uno, toda vez que, a la fecha no ha emitido la reglamentación atinente al derecho de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Durango, a la libre determinación y autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, en razón de que no ha legislado respecto a tres puntos esenciales:

- El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de la Entidad.
- El derecho (de los representantes) 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.
- 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*".

A juicio de la inconforme, igualmente se incumple con lo dispuesto en el transitorio primero de la reforma de seis de junio de dos mil diecinueve, mediante la cual se adicionó al texto original de la fracción VII, apartado A, del artículo 2º constitucional, el



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

mandato de que, en el derecho a elegir representantes ante los Ayuntamientos, se debe observar el principio de paridad de género.

Refiere que el once de febrero de este año, se presentó ante el Pleno del *Congreso del Estado*, una iniciativa de reforma al artículo 39 de la *Constitución local*, en la que se propone agregar un párrafo octavo en los términos siguientes:

[...]

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se adiciona un octavo párrafo al artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango para quedar como sigue:*

...

**Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos de conformidad con la legislación aplicable.**

[...]

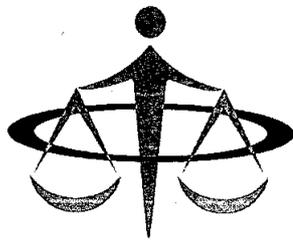
Sin embargo, tal iniciativa es, en su concepto, una reiteración a la previsión ya contenida en el párrafo segundo de la propia disposición normativa, de texto siguiente:

[...]

*Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a su autodeterminación y, en consecuencia, a la autonomía para ejercer plenamente los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.*

[...]

La actora menciona que entre los derechos a que hace alusión el precepto constitucional, se encuentra precisamente el de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, y concluye que la responsable incurre en una **omisión legislativa parcial** por falta de reglamentación, en los términos que han sido reseñados.



**C. Cuestiones previas**

La Sala Superior del *TEPJF* ha sostenido que los actos de autoridad en materia electoral pueden ser de carácter positivo o negativo y, en este último supuesto, quedan incluidas las omisiones legislativas. De esta manera, con la finalidad de garantizar los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos electorales, una omisión legislativa, en su calidad de acto negativo, también puede ser objeto de control de constitucionalidad.

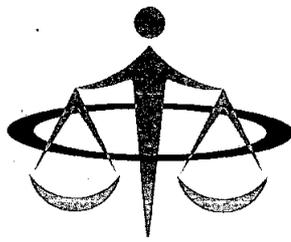
Luego entonces, cuando se reclama una omisión legislativa, el objeto de control de constitucionalidad recae en los efectos perniciosos que en el ordenamiento constitucional produce la ausencia de regulación a través de la cual se debe generar la concretización de un mandato constitucional específico, que no es optativo para el legislador federal o local.

Dicho de otra manera, cuando la *Constitución federal* consagra un derecho o principio de eficacia diferida, esto es, cuya realización material está encomendada a su regulación mediante una ley secundaria, la omisión de emitir disposiciones que así lo realicen, genera vacíos que impiden la concretización, desarrollo y goce de tales disposiciones fundamentales, los cuales producen situaciones fácticas contrarias a lo que el Poder Reformador ha determinado.

Es por ello que el control de constitucionalidad debe consistir, en primer lugar, en determinar si la omisión se configura y, de ser así, se debe esclarecer, en segundo término, si tal omisión es contraria al texto constitucional.<sup>7</sup>

Hechas las anotaciones anteriores, es procedente conforme a Derecho realizar el análisis de la cuestión controvertida.

<sup>7</sup> Véase sentencia dictada en el SUP-REC-588/2018.



***D. Estudio del fondo***

A juicio de esta autoridad, los motivos de inconformidad son **sustancialmente fundados** toda vez que, efectivamente, el legislador duranguense ha incurrido en una **omisión legislativa parcial** que contraviene el mandato expreso contenido en el texto del artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*.

Consideraciones que sustentan la decisión

La Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-588/2018 precisó, que cuando se está ante disposiciones constitucionales con un grado de indeterminación normativa que enuncian un principio o derecho de forma genérica, pero que para su operatividad y aplicación requieren de una regulación secundaria, se debe considerar que es un imperativo para el legislador democrático expedir las disposiciones necesarias para esa concretización, pues de estimar lo contrario, el mandato constitucional, si bien vigente y vinculante, no tendría una realización amplia en los términos perseguidos por el Constituyente Permanente.

Que en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*, se establece tanto un derecho, como una obligación a cargo de las legislaturas locales para la materialización de dicho derecho, en los términos siguientes:

- ✓ Derecho. En los municipios con población indígena, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de elegir a sus representantes ante los Ayuntamientos.
- ✓ Mandato de hacer para los congresos locales. Las constituciones y leyes estatales reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

De lo anterior se aprecia, agregó la citada Superioridad, que el precepto constitucional en comento, consagra un derecho a favor de los pueblos y comunidades indígenas,



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

diffiriendo a través de un mandato preciso al legislador *-interposito legislatoris-*, para que, a través de la constitución y las leyes locales, se reconozca y regule detalladamente el ejercicio del derecho a la elección de representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos, así como su instrumentación.

Dicho mandato se traduce en una competencia de ejercicio obligatorio para todas las legislaturas estatales, en razón de que tal mandato es imperativo como precondition para el adecuado ejercicio de la prerrogativa constitucional aludida, por lo que no queda al arbitrio de los Poderes Legislativos locales -destinatarios del mandato- decidir si acatan o no la obligación de legislar en la materia.

En el juicio que nos ocupa, la parte actora se agravia, no de una omisión legislativa absoluta, sino parcial (relativa), toda vez que a la fecha el *Congreso del Estado* no ha reglamentado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; tampoco ha regulado la forma en cómo ha de ejercerse el mencionado derecho, en franca vulneración del artículo 2, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*, ni menos que en el ejercicio de ese derecho, se observe el principio de paridad de género.

Desde su perspectiva, la omisión legislativa se actualiza respecto de los siguientes puntos elementales:

- El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los ayuntamientos de esta entidad federativa.
- 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.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

→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.

Ahora, es cierto que la *Constitución federal* prevé como un derecho a favor de las comunidades indígenas la libre determinación y autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, difiriendo su eficacia a un mandato de ejercicio de competencia obligatoria para las legislaturas locales, que se traduce en que éstas, a través de sus constituciones y leyes, prevean las normas que regulen el ejercicio de ese derecho a fin de darle eficacia; en esa virtud, es necesario que en el presente asunto se constate si existe la omisión legislativa y, en caso afirmativo, se determine cuál es su tipo.

A juicio de esta Sala Colegiada, **sí existe la omisión legislativa parcial alegada por la actora.**

En primer lugar, resulta conveniente señalar que la *Constitución local*, así como la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas* y la *Ley de Consulta Indígena*, contienen diversas normas que deben entenderse como un sistema por medio del cual el legislador de la Entidad ha intentado cumplir con el mandato estatuido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*.

En efecto, cuando en uno o más ordenamientos jurídicos se establezcan disposiciones legales que guardan una íntima relación entre sí, dado que en su conjunto regulan y dan sentido normativo a determinada figura, principio, derecho o institución jurídica, tales disposiciones deben ser evaluadas como un sistema o unidad normativa, de modo que su interpretación, aplicación e, inclusive, su escrutinio de validez constitucional, debe hacerse de modo sistemático a fin de no escindir la materia, objeto, causa y finalidad del sistema.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

A continuación, se reseñará el contenido de los artículos de la *Constitución local*, así como de las leyes locales citadas con antelación, mismos que en su conjunto conforman el sistema por el cual el legislador de Durango intenta concretar el mandato constitucional de referencia.

## ***Constitución local:***

### Artículo 39

- El Estado tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos, comunidades indígenas y etnias originarias del territorio estatal.
- El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho.
- La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a su autodeterminación y, en consecuencia, a la autonomía para ejercer plenamente los derechos establecidos en la *Constitución federal* y los tratados internacionales.
- Las leyes reconocerán la diversidad cultural, protegerán y promoverán el desarrollo de los pueblos indígenas existentes en el Estado de Durango, sus lenguas, tradiciones, valores culturales, recursos y formas internas de convivencia, de organización social, económica, política y cultural, así como su derecho para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres.
- La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.
- El derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad duranguense.



Artículo 147

- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. El Ayuntamiento se renovará en su totalidad cada tres años e iniciará sus funciones el primero de septiembre posterior a la elección.
- Para el presidente municipal, síndico y regidor propietario, se elegirá un suplente.

***Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas:***

- El Estado de Durango tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas. Esta Ley reconoce y protege a los pueblos y comunidades indígenas Tepehuana u O'dam, Huicholes o Wírrárika, Mexicaneros o Náhuatl, Tarahumaras o Rarámuris y Coras, asentados en el Estado, cuyas formas e instituciones sociales, económicas y culturales los identifican y distinguen del resto de la población de la Entidad (artículo 3).
- El Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autoadscripción, a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículo 10).
- Los pueblos y comunidades indígenas tendrán el carácter de personas colectivas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 11).
- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados mediante los procedimientos apropiados a través de sus autoridades tradicionales en términos de la Ley, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o



lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, así mismo, tienen derecho a participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes Municipales, para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen (artículo 12).

- Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento (artículo 13).
- En el ejercicio del derecho de autonomía y libre determinación, los pueblos y comunidades indígenas establecerán las bases y mecanismos conforme a sus propios sistemas normativos para la organización de su vida comunitaria (artículo 14).
- El Estado reconoce y garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (artículo 15).
- Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de decidir sus necesidades prioritarias respecto a su desarrollo integral, tomando en consideración los planes, estatal y municipales, de desarrollo (artículo 60).

***Ley de Consulta Indígena:***

Artículo 7

- Toda consulta en materia indígena se realizará conforme a las disposiciones de la propia Ley. La fecha de la consulta se deberá acordar con las autoridades indígenas, con por lo menos treinta días de anticipación.



- Toda la información relacionada con el procedimiento de consulta deberá ser en español y en la lengua o lenguas que hablen los pueblos y comunidades participantes:
  - I. En el Poder Judicial: El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango.
  - II. En el Poder Ejecutivo: La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango.
  - III. En el Poder Legislativo: la Comisión de Asuntos Indígenas.
  - IV. En los municipios: los representantes de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos.

De los invocados preceptos, se pueden obtener los siguientes elementos:

1. El legislador de Durango **estableció el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, a elegir representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno** (artículo 15 de la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas*).
2. No obstante, en el reconocimiento legal de ese derecho, el legislador fue omiso en establecer que tal representación es ante los Ayuntamientos.

En relación con lo anterior, debe recordarse que el once de febrero de la anualidad en curso, se presentó una iniciativa de reforma ante el *Congreso del Estado*, a fin de adicionar un párrafo octavo al artículo 39 de la *Constitución local*, en el sentido de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, de conformidad con la legislación aplicable.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

Sin embargo, del informe circunstanciado rendido por la responsable, se desprende que dicho procedimiento de reforma aún no ha concluido, pues en términos del artículo 182, párrafo segundo, del propio ordenamiento constitucional local, actualmente está transcurriendo el plazo de cuarenta y cinco días naturales para que los Ayuntamientos emitan su voto a favor o en contra de la propuesta de reforma, misma que fue hecha de su conocimiento mediante sendos oficios, cuyas copias debidamente certificadas por el Secretario de Servicios Jurídicos del *Congreso del Estado*, obran de fojas 56 a 94 del presente sumario.

Pero, aún en el supuesto sin conceder, que se alcanzara el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros del *Congreso del Estado*, y de la mayoría de los Ayuntamientos (como lo exige el precitado artículo 182, párrafo segundo, de la *Constitución local*) y la propuesta de reforma fuera aprobada, ello únicamente traería como consecuencia el reconocimiento constitucional del derecho que nos ocupa, en el orden local, pero no implicaría una regulación completa.

No pasa inadvertido para este resolutor, que en el artículo 7 de la *Ley de Consulta Indígena*, se hace mención de la figura de representante de las comunidades indígenas ante los Ayuntamientos, para efectos de su participación en las consultas que se realicen en materia indígena.

Asimismo, en el numeral 12 de la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, se dispone que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados mediante los procedimientos apropiados a través de sus autoridades tradicionales, en términos de ese ordenamiento, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, además de tener el derecho a participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los respectivos planes municipales para que, en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que dichos pueblos y comunidades indígenas realicen.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

No obstante, se estima que las disposiciones normativas de referencia, no son suficientes para garantizar plenamente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con lo cual se vería fortalecida su participación y representación política en el primer nivel de la estructura administrativa del Estado mexicano, que es el municipio libre.

3. El legislador ha sido omiso en regular la forma de elección de representantes de los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos, así como el tipo y alcance de su participación en el cabildo respectivo; aspectos esenciales para poder concretar y hacer operativo el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.
4. A la fecha, en la legislación de Durango no existe disposición normativa alguna que garantice, en el ejercicio del derecho constitucional en comento, la exacta observancia del principio de paridad de género.

Derivado de lo anterior, este Tribunal local advierte que, aun cuando la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas* reconoce el derecho político de mérito desde el punto de vista de su extensión y efecto normativo (y que ese reconocimiento está en vías de alcanzar un rango constitucional a nivel local), estamos en presencia de una omisión relativa o parcial, precisamente, porque el *Congreso del Estado* atendió parcialmente el mandato del artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*, **pues no previó nada en relación con el tipo de representación ante el Ayuntamiento, el método de su elección y el alcance de su participación**, lo cual era de obligada normación para hacer efectiva dicha prerrogativa, todo lo cual conlleva a afirmar que existe una previsión legislativa incompleta.

Así las cosas, como ha quedado acreditado en los apartados anteriores de esta sentencia, en el caso concreto se está frente a un mandato constitucional que implica un ejercicio obligatorio de atribuciones para hacer operativo el ejercicio de un



derecho,<sup>8</sup> el cual ha sido cumplido parcialmente por la responsable, motivo por el cual se impone emprender un control de constitucionalidad de la omisión relativa puesta de manifiesto, con el propósito de revertir la violación al artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal*, atento a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la nación y el *TEPJF* en una importante doctrina judicial.<sup>9</sup>

Dicho esto, no asiste la razón al Secretario de Servicios Jurídicos del *Congreso del Estado*, cuando en el respectivo informe circunstanciado aduce la inexistencia de la omisión legislativa alegada expuesta por la parte actora, sobre la base de que se han expedido leyes y reformas legislativas en materia de pueblos y comunidades indígenas con motivo y posteriores a la reforma al artículo 2º de la *Constitución federal*, publicada en el *DOF* de catorce de agosto de dos mil uno; lo anterior se estima así, porque tanto lo previsto en los artículos 12 y 15 de la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, como en el numeral 7 de la *Ley de Consulta Indígena*, e inclusive, la adición al numeral 39 de la *Constitución local* (en caso de que fuera aprobada la iniciativa de once de febrero de dos mil veinte) resulta insuficiente para tener por colmada la obligación prevista en la multialudada porción normativa del 2º artículo constitucional federal.

#### Ejercicio de control de constitucionalidad de la omisión legislativa parcial (relativa)

Tomando como base las consideraciones expuestas por la Sala Superior del *TEPJF* en la ejecutoria dictada en el recurso de apelación SUP-REC-588/2018, en este apartado se estudiará el alcance del derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas consagrado en el artículo 2º, apartado A, fracción

<sup>8</sup> En ese sentido se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XIX/2018 de rubro: *DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS*, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1095.

<sup>9</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. XXII/2018, sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR*, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1099. De igual forma, deben tenerse en cuenta los criterios del *TEPJF*, sustentados en la Jurisprudencia 18/2014. *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVAS EN LA MATERIA*, así como la Tesis XXIX/2013. *OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL*.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO.

TE-JDC-006/2020

VII, de la *Constitución federal*, así como la importancia de su operatividad y ejercicio efectivo con el propósito de evidenciar la anomalía que representa la omisión parcial detectada en la legislación de esta Entidad y, por consecuencia, la necesidad de emitir una sentencia a través de la cual se repare la violación constitucional alegada.<sup>10</sup>

En primer lugar, se estima útil emprender una interpretación causal y teleológica del precepto constitucional precitado, a partir de los documentos parlamentarios que conforman el proceso de reforma constitucional que se vio concretado en la modificación publicada en el *DOF* el catorce de agosto de dos mil uno.<sup>11</sup>

Del examen de la iniciativa de modificación constitucional, así como del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos del Senado de la República, se desprende que uno de los elementos relevantes que motivaron la nueva estructura del artículo 2° constitucional, fue el consistente en la necesidad de trasladar el reconocimiento político y social de nuestra composición pluricultural, a un ámbito normativo esencial que se proyectara como un mandato del máximo ordenamiento de nuestro sistema jurídico.

Para ello, en el proceso de reforma constitucional, se hizo referencia de que en el apartado A del propio numeral 2° constitucional, se dispondrían las materias o derechos sustantivos que permitieran a los pueblos y comunidades indígenas -dentro de los cuales se encuentra la fracción VII a estudio, que estatuye el derecho a la elección de sus representantes ante los Ayuntamientos-, entre otros aspectos, el auténtico ejercicio de su libre determinación y autonomía; el desarrollo de las formas internas de convivencia y de organización; el fortalecimiento de su presencia en la toma de decisiones que afecte su cosmovisión, usos y costumbres y los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura.

<sup>10</sup> A partir de aquí, se reproduce el estudio efectuado por la Sala Superior en la mencionada sentencia, haciendo las adecuaciones pertinentes al caso concreto que se resuelve.

<sup>11</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_151\\_DOF\\_14ago01.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOF_14ago01.pdf)



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

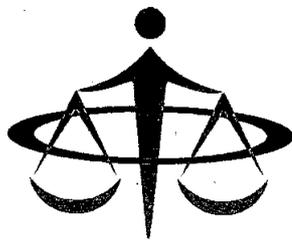
TE-JDC-006/2020

De esta forma, de los trabajos del Poder Reformador, se llega a la convicción de que era indispensable reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y entidades de interés público, pues ese *estatus* jurídico era el medio idóneo para coadyuvar a la libre determinación y autonomía de aquéllos, a efecto de que pudieran decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; reivindicar su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad y elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de ser tomados en consideración ante decisiones del ámbito administrativo municipal que pudiera afectarlos.

Igualmente, del proceso consultado es posible advertir que fue voluntad expresa del Poder Reformador, el establecer que la regulación detallada a través de la cual se hiciera posible el ejercicio de los derechos o aspectos sustantivos antes mencionados, correspondería a una labor del legislador local, considerando que son los órdenes normativos de los Estados, en donde se pueden recoger de mejor manera las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en cada uno de ellos.

La interpretación causal y teleológica realizada en este subapartado, sobre el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal* y su concretización mediante la intervención de los legisladores de los Estados, es esencialmente coincidente con la efectuada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la controversia constitucional 70/2009, cuyo criterio judicial esencial se recoge en la Tesis 1ª. CXII/2010 de rubro: *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*<sup>12</sup>, en el cual se determinó que

<sup>12</sup> Tesis publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1214.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

de la disposición constitucional referida, se desprende que los pueblos y comunidades indígenas gozan de libre determinación y autonomía para elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, por lo que es indispensable que su reconocimiento y regulación queden 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.

En el propio análisis de la relevancia que tiene el derecho objeto de examen para los pueblos y comunidades indígenas, en el ámbito del Derecho Internacional encontramos un conjunto de disposiciones que lo reconocen y proyectan como eje fundamental para la dignificación de aquéllos, lo que se traduce en un compromiso de inclusión de las y los ciudadanos que conforman un país pluricultural.

De esta manera, cabe traer a cuenta el artículo 6°, numerales 1 y 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual prevé que los Estados signantes deben, entre otras obligaciones:

- Consultar a los pueblos interesados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos, en la misma medida que otros sectores de la población.
- Fijar los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Por otra parte, en el artículo 8°, numerales 1 y 2 del citado Convenio, se estatuye que:



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

- Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o sus derechos consuetudinarios.
- Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en la medida en que sea necesario, deberá establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

En los artículos 5°, 18, 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, se dispone que estos pueblos:

- Tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
- Tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
- Cuentan con el derecho a que los Estados celebren consultas y cooperen de buena fe, por medio de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- Asimismo, tendrán derecho a que los Estados celebren consultas eficaces, mediante los procedimientos apropiados y, en particular, por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

- Tendrán derecho a que los Estados celebren consultas y cooperen de buena fe por conducto de las propias instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
- Igualmente, cuentan con el derecho de que los Estados brinden las condiciones para promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural en sus países y en el ámbito internacional.

De igual manera, respecto del ejercicio del derecho de representación política de los pueblos y comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado una importante línea jurisprudencial, a partir del emblemático caso *Yatama vs. Nicaragua*. En este precedente, la Corte explicó que, al analizar el goce de los derechos políticos, cuando quienes están involucrados son pueblos o comunidades indígenas, debe reconocerse la diferencia sustantiva que estos tienen con la mayoría de la población, debido a sus lenguas, costumbres y formas de organización, lo que material y jurídicamente les conduce a enfrentar serias dificultades que los mantiene en situación de vulnerabilidad y marginalidad.

Así, la Corte Interamericana estimó que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



En un asunto diverso, aunque no relacionado únicamente con derechos políticos de pueblos y comunidades indígenas, la Corte ha reafirmado la importancia de establecer mecanismos que garanticen la participación de aquéllos en la toma de decisiones del poder público que puedan afectarlos. Así, al dictar la sentencia en Kaliña y Lokono vs Surinam, el Tribunal Interamericano hizo énfasis en que cuando en un Estado no existan mecanismos expresos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas en determinaciones que les depare perjuicio, se configura una violación a los derechos la identidad cultural y políticos de tales comunidades, y atenta contra la Convención.

Ahora, en el ámbito judicial interno, al resolver el SUP-JDC-114/2017,<sup>13</sup> la Sala Superior determinó que el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas es indispensable para la autodeterminación y fortalecimiento de los mismos, porque mediante su ejercicio, se coadyuva a su auténtica participación de cara a la estructura orgánica funcional del Ayuntamiento, con el objeto de que esos representantes transmitan y den a conocer a las autoridades del cabildo, la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales esenciales que permitan a las autoridades tomar decisiones tomando en cuenta tales elementos.<sup>14</sup>

De esta forma, en el precedente jurisdiccional referido, la Sala Superior 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

<sup>13</sup> <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-05-18/sup-jdc-0114-2017.pdf>

<sup>14</sup> Debe puntualizarse que en el precedente en cita, se dilucidó si los representantes indígenas tenían o no derecho a participar con voz y voto en las sesiones de Cabildo, o si por el contrario, la prescripción constitucional prevista en el artículo 2 se limitaba exclusivamente a garantizar que los representantes indígenas contaran con voz en el desarrollo de dichas sesiones. Por otra parte, en el caso del Estado de México, no podía hablarse de una omisión parcial de regular la obligación contenida en el artículo 2, apartado A, fracción VII de la *Constitución federal*, toda vez que, la legislación de dicha entidad sí establece las pautas y lineamientos bajo los cuales deberá elegirse al representante de una determinada comunidad indígena ante el Ayuntamiento. Aspectos que están expresamente previstos en los artículos 17, párrafo cuarto y 118 de la Constitución local; 23 del Código Electoral Local; 16, 27, 28 y 78, segundo párrafo de la Ley Orgánica Municipal; así como, 24 y 25 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena de la Entidad.



representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del cabildo.

Al respecto, se agregó que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de cabildo, lo cual los proyecta como un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del órgano municipal, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal, sin que por ello se distorsione la estructura orgánico funcional que delimita el artículo 115 de la *Constitución federal*.

En lo que hace a la línea jurisprudencial sentada por el *TEPJF*, en la jurisprudencia **19/2014** de rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO*, se sostiene que el derecho al autogobierno 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.
- (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.

Asimismo, en la jurisprudencia **20/2014**. *COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO*, se consideró que las poblaciones



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo con sus propios procedimientos y normas consuetudinarias que integran su sistema jurídico.

El conjunto de consideraciones expuestas permite arribar a la válida conclusión de que, a nivel constitucional, convencional y jurisprudencial, se reconoce e impone la obligación al Estado mexicano y todas sus autoridades, de preservar el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, incluida su dimensión política, que se concreta en el derecho al autogobierno.

Consecuentemente, el derecho constitucional a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas se desdobra, fundamentalmente, en las siguientes dimensiones:

- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural de las entidades en donde habitan.
- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar, directamente o a través de sus representantes electos de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural.
- En los Ayuntamientos con población indígenas, se deberá garantizar que las comunidades puedan nombrar un representante por medio de sus usos y costumbres. **Las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán reconocer y regular este derecho en los municipios**, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

Teniendo en cuenta los anotados parámetros constitucionales, convencionales y jurisprudenciales, tanto del sistema interamericano como de la Suprema Corte de Justicia y del *TEPJF*, este órgano jurisdiccional electoral reitera su conclusión en el sentido de que, en el caso concreto, se está ante una omisión parcial en el sistema jurídico local, que obstaculiza el ejercicio pleno del derecho de representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos.

En efecto, si bien el legislador de Durango, en la *Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, **reconoció** el derecho político que nos ocupa desde el punto de vista de su extensión y efecto normativo, y ese reconocimiento tiene la posibilidad jurídica de alcanzar rango constitucional (en caso de aprobarse la iniciativa del *Congreso del Estado*, mediante la cual se adiciona un párrafo octavo al artículo 39 de la *Constitución local*) lo cierto es, como lo aduce expresamente la parte actora en su demanda, el legislador ha sido omiso en establecer:

1. **El procedimiento de elección de representantes de las comunidades indígenas, ante los Ayuntamientos del Estado, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.**
2. **El derecho (de los representantes) 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, salvo en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representen.**

Bajo las anotadas premisas, al no estar previstos tales elementos jurídicos en la *Constitución local*, ni en las leyes del Estado, para esta Sala existe una omisión



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

parcial que se traduce en un obstáculo que impide el acceso efectivo a dicha representación de forma plena, lo que produce la existencia de una situación fáctica contraria a lo que ha mandatado el Poder de Reforma en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución federal.

Para estimar que el derecho de representación política referido se puede ejercer plenamente, era indispensable que el *Congreso del Estado* previera como elementos mínimos: **la forma o procedimiento de elección de los representantes de los pueblos indígenas ante las autoridades municipales; la obligación de éstas, de llamarlos (convocarlos a las sesiones); los mecanismos de intervención en las sesiones del cabildo y la forma efectiva de interacción, así como, las garantías para que dichos representantes no puedan ser removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades, salvo en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representen.**

Ello se considera así, porque tanto la *Constitución federal*, como la normativa internacional firmada y ratificada por el Estado Mexicano, imponen la exigencia de garantizar la participación política de las comunidades indígenas en los órganos del Estado con la finalidad de que intervengan en todas aquellas decisiones que pudieran afectar su vida y estructura internas. Sin embargo, la legislación local no contiene disposición alguna que delimite y fije de manera concreta ese derecho, lo que conlleva a afirmar que la regulación del derecho de autogobierno en el sistema jurídico de Durango, está incompleto y no garantiza la totalidad de los principios y valores establecidos en la Norma fundamental.

El conjunto de razonamientos vertidos en este apartado, dan sustento a la decisión de este órgano colegiado, de declarar sustancialmente **fundado** el único agravio hecho valer por la accionante.



**VI. SENTENCIA APELATIVA CON MANDATO AL LEGISLADOR EN EL  
ESTADO DE DURANGO**

Ante lo fundado del único agravio hecho valer por la actora, relativo a la omisión legislativa parcial en materia indígena, en los términos expuestos en la demanda, se determina **vincular** al *Congreso del Estado* para que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, cumpla con la obligación establecida en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la *Constitución federal* y, en consecuencia, proceda a emitir las disposiciones que considere pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el correcto ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos de esta entidad, y no solamente su reconocimiento.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, apartado B, fracción IX, de la *Constitución federal*; así como 6º y 7º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que consagran el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten, se **vincula** al *Congreso del Estado* para que, previo a legislar en los términos apuntados en este fallo, realice un ejercicio de consulta con las comunidades indígenas de la Entidad, con el objeto de que éstas expongan sus puntos de vista sobre cómo debe regularse el procedimiento para la elección de sus representantes ante los Ayuntamientos y la participación que han de tener ante éstos, una vez electos.

Lo anterior se estima necesario, en razón de que la consulta directa constituye una garantía y medio de protección del derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos, en este caso, en la configuración legal para reconocer el derecho de aquéllos a elegir a sus representantes ante los Ayuntamientos.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

De esta forma, como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en diversas acciones de inconstitucionalidad,<sup>15</sup> la consulta que realice el *Congreso del Estado* deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) **Consulta previa.** Deberá realizarse antes del inicio del procedimiento de producción normativa correspondiente y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de las comunidades.
- b) **Consulta culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas tendrá que cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.
- c) **Consulta informada.** El *Congreso del Estado* deberá proveer de información precisa y suficiente a las comunidades consultadas, sobre la naturaleza y consecuencias de la legislación a emitirse, antes de y durante la consulta, buscando que éstas tengan conocimiento de los efectos jurídicos de la misma, a fin de que acepten el motivo de la consulta de forma voluntaria.
- d) **Consulta de buena fe.** Se deberá garantizar, a través de procedimientos claros, que previo a la obtención del objeto de la consulta, se logró el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades relacionadas.

No obsta reiterar que, el cúmulo de razonamientos expuestos en esta sentencia, **son sustancialmente idénticos a los vertidos por la Sala Superior del TEPJF en la ejecutoria recaída al recurso de reconsideración SUP-REC-588/2018,**<sup>16</sup> aprobada por unanimidad en sesión pública de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho.

<sup>15</sup> Esta línea jurisprudencial ha sido sustentada por el Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015; 84/2016 y 537/2017.

<sup>16</sup> Consultable en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf)



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-006/2020

Finalmente, por cuanto hace a la petición formulada por la actora en su demanda, consistente en que se lleve a cabo la traducción de este fallo a las lenguas de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado de Durango, esta Sala estima que dicha petición resulta **procedente**, a fin de facilitar a los miembros de dichas comunidades el conocimiento de su sentido y las consideraciones en que se sustenta.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.

Conforme a lo anterior, se ordena al *Congreso del Estado* para que, a partir de que le sea notificada la presente sentencia, lleve a cabo las diligencias necesarias y pertinentes para su traducción a las lenguas de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado de Durango.<sup>17</sup>

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 61 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, se

## RESUELVE

**PRIMERO.** Es esencialmente **fundado** el agravio hecho valer por la parte actora.

**SEGUNDO.** Se vincula al Congreso del Estado de Durango, en términos de lo precisado en el apartado VI de este fallo.

<sup>17</sup> Resulta aplicable, en lo conducente, la razón esencial que dio origen a la Jurisprudencia **32/2014**, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA**. Consultable en la página oficial de internet del TEPJF, en el link <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2032/2014>.



# TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

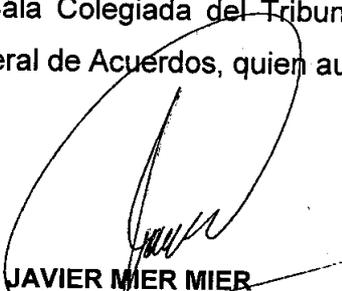
TE-JDC-006/2020

**TERCERO.** Se ordena al *Congreso del Estado* para que, a partir del momento en que le sea notificada la presente sentencia, lleve a cabo las diligencias necesarias y pertinentes para su traducción a las lenguas de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado de Durango.

**Notifíquese personalmente** a la actora en el domicilio señalado en su escrito de demanda; por **oficio** al H. Congreso del Estado de Durango, acompañándole copia certificada de este fallo; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 3; 30 y 61, párrafo 2 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **UNANIMIDAD** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Durango, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da FE.



JAVIER MIER MIER  
MAGISTRADO PRESIDENTE



MARÍA MAGDALENA ALANÍS HERRERA  
MAGISTRADA



FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ PÉREZ  
MAGISTRADO



DAMIÁN CARMONA GRACIA  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS