RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-451/2019

RECURRENTE: MATEO AGUILERA GUZMÁN

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO[1]

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO

Ciudad de México, a siete de agosto de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2] dicta sentencia, en el sentido de **desechar de plano** la demanda presentada por Mateo Aguilera Guzmán[3], para impugnar la sentencia emitida por la Sala Xalapa, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **ST-JDC-24/2019**, por no cumplirse con el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

ANTECEDENTES

1. Autorización para gestiones sobre recursos económicos. El once de marzo de dos mil dieciocho, en asamblea, la comunidad indígena de Santa María Sevina, Municipio de Nahuatzen, Michoacán, autorizó al Concejo Comunal, al Comisariado de Bienes Comunales y al Consejo de Vigilancia para que realizaran gestiones y trámites a fin de solicitar al

[1] En adelante Sala Regional.
[2] En lo sucesivo Sala Superior o TEPJF.
[3] En adelante recurrente.

Ayuntamiento de Nahuatzen, la transferencia de los recursos públicos para su ejercicio directo por parte la comunidad.

2. Solicitud de entrega de recursos. El ocho de mayo de ese año, los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia y el Concejo Comunal solicitaron la entrega directa de los recursos.

3. Aprobación de la solicitud. El seis de junio siguiente, el Ayuntamiento de Nahuatzen, determinó autorizar la transferencia de recursos federales o de cualquier otra especie a la comunidad indígena de Santa María Sevina.

4. Convenio para la transferencia y entrega de recursos. El veinticinco de junio, el Presidente Municipal de Nahuatzen y el encargado de despacho de la Sindicatura, suscribieron un convenio con integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia y el Concejo Comunal, para que la comunidad administrara directamente los recursos.

5. Juicio ciudadano local TEEM-JDC-187/2018. El dos de agosto de ese año, los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia, el Concejo Comunal y quinientos sesenta y ocho integrantes de la comunidad promovieron un juicio ciudadano local, solicitando que se les reconocieran sus derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación para administrar directamente los recursos que les corresponden y se avalara el convenio de transferencia celebrado con la autoridad municipal.

El treinta y uno de octubre siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán[4] determinó que era ***necesaria la consulta previa a toda la comunidad*** respecto la administración directa de los recursos que les corresponden, por lo que dejó sin efectos el convenio con la autoridad

[4] En lo sucesivo Tribunal local o Tribunal del Estado.

municipal y ordenó al Instituto Electoral de Michoacán[5] organizar la consulta.

6. Inicio del procedimiento de consulta. El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto local acordó el inicio del procedimiento de consulta a la comunidad de Santa María Sevina y facultó a su Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, para llevar a cabo los actos tendentes al cumplimiento de la sentencia.

7. Desarrollo de la consulta. Previa realización de reuniones con autoridades tradicionales y de la aprobación del Plan de Trabajo, el ocho y nueve de diciembre se llevaron a cabo las fases y etapas de la consulta. En la última de estas, se resolvió que el Concejo Comunal administraría los recursos económicos que corresponden a la comunidad. El diecisiete de enero de dos mil diecinueve, el Instituto local validó la consulta.

8. Juicios ciudadanos locales TEEM-JDC-002/2019 y acumulados. El veintidós de enero, ***Mateo Aguilera Guzmán*** y otros ciudadanos, ostentándose como integrantes de diversas autoridades tradicionales de la comunidad, promovieron juicios ciudadanos locales a fin de impugnar las distintas fases de la consulta, así como su declaración de validez.

El seis de marzo, el Tribunal del Estado dictó la sentencia en la que, entre otras cosas, confirmó las fases que conformaron la consulta.

9. Juicio ciudadano ST-JDC-24/2019. El doce de marzo, Mateo Aguilera Guzmán promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la sentencia del Tribunal local.

10. Sentencia impugnada. El veinticinco de julio, la Sala Regional dictó sentencia confirmando la emitida por el Tribunal del Estado.

11. Recurso de reconsideración. El treinta de julio, Mateo Aguilera Guzmán interpuso recurso de reconsideración

[5] En adelante Instituto local.

12. Recepción y Turno. En la misma fecha se recibió la demanda y demás constancias, por lo que la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente del recurso de reconsideración **SUP-REC-451/2019** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis[6], en donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver el asunto[7], por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional del Tribunal.

SEGUNDA. Improcedencia. El recurso de reconsideración no satisface el requisito especial de procedencia, es decir, ni la sentencia impugnada ni la demanda del recurrente atienden cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad. En consecuencia, la demanda debe desecharse de plano.

1. Explicación jurídica

Las sentencias de las Salas Regionales de este Tribunal son definitivas e inatacables, salvo aquellas que son controvertibles mediante recurso de reconsideración.[8]

Al respecto, el artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración solo procede para impugnar las sentencias de fondo[9] dictadas por las Salas Regionales, en dos supuestos:

a. En los juicios de inconformidad que impugnan los resultados de las elecciones federales de diputados y senadores, así como la

---

[6] Para la instrucción prevista en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en adelante Ley de Medios.
[7] Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 185, 186, fracción X, y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante Ley Orgánica), así como 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).
[8] Ello de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Medios, y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.
[9] Ver jurisprudencia 22/2001 de la Sala Superior. Las jurisprudencias y tesis del TEPJF pueden ser consultadas en la página electrónica: http://bit.ly/2CYUly3.

asignación de curules por el principio de representación proporcional.

b. En los juicios o recursos en los que se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución federal.

De manera adicional, el TEPJF ha establecido jurisprudencia para aceptar el recurso de reconsideración cuando la Sala Regional:

a. Exprese o implícitamente inaplique leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias de carácter electoral.[10]
b. Omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.[11]
c. Declare infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.[12]
d. Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.[13]
e. Ejerza control de convencionalidad.[14]
f. Aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, deje de realizar el análisis de tales irregularidades.[15]
g. Evidencie el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.[16]
h. Deseche o sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales,[17]

[10] Ver jurisprudencias 32/2009, 17/2012 y 19/2012.
[11] Ver jurisprudencia 10/2011.
[12] Ver sentencia de clave SUP-REC-57/2012 y acumulado.
[13] Ver jurisprudencia 26/2012.
[14] Ver jurisprudencia 28/2013.
[15] Ver jurisprudencia 5/2014.
[16] Ver jurisprudencia 12/2014.
[17] Ver jurisprudencia 32/2015.

i. Resuelva cuestiones incidentales que decidan sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas.[18]
j. Viole las garantías esenciales del debido proceso o por un error judicial evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido.[19]
k. La Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante y trascendente en el orden constitucional.[20]

Por lo anterior, de no satisfacerse alguno de los supuestos de procedibilidad indicados en la ley, o en la jurisprudencia del TEPJF, la demanda debe desecharse de plano al resultar improcedente el medio de impugnación.

2. Síntesis de la sentencia impugnada

En el caso, la Sala Regional confirmó la sentencia dictada por el Tribunal local, ante lo infundado de los agravios del ahora recurrente.

1) Planteamiento relativo a que **Mateo Aguilera Guzmán**, ahora recurrente, ***no fue debidamente notificado o requerido para participar en las fases de la consulta***, lo que generó un impedimento para emitir su voto como integrante del Comisariado de Bienes Comunales.

La Sala Toluca lo consideró **infundado** pues la sentencia del Tribunal local se ajustó a los principios de certeza y seguridad jurídica. Consideró acreditado que el actor sí tuvo conocimiento de la organización de la consulta, de sus fases y del calendario relativo, con independencia de que no existieran en autos las constancias que demostraran que hubiera sido convocado de manera personal a las fases informativa y consultiva de la segunda etapa.

[18] Ver jurisprudencia 39/2016.
[19] Ver jurisprudencia 12/2018.
[20] Ver jurisprudencia 5/2019.

Tuvo en cuenta que el Tribunal local concluyó que, de conformidad con lo acordado en las reuniones de trabajo, la *fase consultiva* de la primera etapa se realizaría en *Asamblea General*, a partir de las doce horas del nueve de diciembre y, de resultar afirmativa la intención de la comunidad para administrar de manera directa los recursos públicos, la segunda etapa de la consulta se efectuaría el mismo día.

Que en el plan de trabajo se dispuso que la fase informativa de la segunda etapa se desahogaría el nueve de diciembre, "*una vez concluida la primera etapa*". La fase consultiva se llevaría a cabo en esa misma fecha, *"inmediatamente después de concluida la etapa informativa".*

Asimismo, la Sala Regional consideró que el plan de trabajo, tal y como lo refirió el Tribunal del Estado, fue notificado a los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, por conducto de su presidente, el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

Por otro lado, de las constancias que obran en el expediente, la Sala Toluca advirtió que la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas efectuó diversas notificaciones a las autoridades tradicionales que participaron en la consulta, entre otras, Comisariado de Bienes Comunales (integrado por el hoy actor en su carácter de Secretario).

Asimismo, se precisó que la forma de determinar qué autoridad tradicional sería la encargada de los recursos que legalmente le corresponden, se decidiría por cada una de las autoridades tradicionales, esto es, que se ejercería un voto por autoridad y no como integrantes, en lo individual.

2) Planteamiento relativo a que ***la fase informativa de la primera etapa debió realizarse en lengua purépecha y en español***.

La Sala Toluca los consideró que **no asistía la razón** al actor cuando sostenía que la consulta ciudadana debía llevarse a cabo no solo en

español sino también lengua purépecha. Contrariamente a lo señalado por el actor, el Tribunal local consideró que conforme al artículo 73 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado no se desprende obligación expresa para que la autoridad administrativa electoral lleve a cabo las consultas previas, libres e informadas, en lengua indígena. Es decir, que existe la posibilidad de que las consultas previas, libres e informadas, se desarrollen, además de en español, en la lengua indígena de la comunidad en la que se llevará a cabo, siempre y cuando así lo acuerde previamente la comunidad.

Si bien en el Plan de Trabajo se estableció que esta fase de la consulta se realizaría en español y purépecha, lo cierto es que, para tal efecto, se contó, en cada una de las fases de la consulta con la asistencia de un traductor durante su desahogo, sin embargo, no fue necesaria su participación al no haberse requerido así por la comunidad.

Asimismo, se consideró que desde antes de la celebración de la consulta había existido una manifestación expresa por parte de las autoridades y representantes indígenas de esa comunidad para que dicha consulta se celebrara únicamente en español.

3) Planteamiento relativo a que ***durante el desarrollo de la fase consultiva de la primera etapa se pudo identificar que votaron personas que no reunían la edad de dieciocho años, así como personas que no correspondían a la comunidad***, siendo omisa la autoridad electoral en solicitar se identificaran con un documento oficial.

La Sala Toluca tuvo en cuenta que el Tribunal local consideró que, en todo momento, se permitió que las partes participantes estuvieran presentes durante los registros, a fin de que se encontraran en condiciones de identificar a los asistentes o detectar cualquier irregularidad; además de que se acordó que la solicitud de un documento oficial con el que se identificara a los participantes, al momento de su registro, sería

excepcional, esto es, para los casos en los que existiera una duda sobre el cumplimiento de los requisitos.

La Sala Regional declaró **infundados** los agravios pues el actor no controvirtió todas y cada una de las razones que el Tribunal local sostuvo para justificar su decisión de confirmar la consulta indígena.

4) Planteamiento relativo a que ***la Comisión Electoral impuso que se realizara la consulta*** formando a los asistentes en dos grupos, ***fuera de las tradiciones de esa comunidad***, cuando los usos y costumbres marcan que la manera de realizar la votación es por medio de pizarrón.

La Sala Regional consideró **infundado** el argumento, pues conforme a las constancias de autos, la determinación de realizar la consulta por filas no fue una imposición de la Comisión Electoral, sino un acuerdo derivado de las mesas de trabajo, en las que las autoridades tradicionales de la comunidad estuvieron convocadas. Además de que el actor solo reiteró los agravios que hizo valer ante el Tribunal local, los que fueron puntualmente abordados.

5) Planteamiento relativo a que ***el Concejo Comunal no puede ser considerado como autoridad representativa***, de ahí que resulta ilegal que la Comisión Electoral decidiera tenerlo por elegido como autoridad que recibirá y administrará los recursos que le corresponden a la comunidad.

La Sala Toluca lo consideró **infundado** pues el Concejo Comunal de Santa María Sevina cuenta con el reconocimiento expreso como autoridad indígena representativa por parte de esa comunidad. Encuentra sustento legal y existencia en la asamblea general de seis de enero de dos mil diecisiete, que fue convocada por el Comisariado de Bienes Comunales, en la que participaron el Consejo de Vigilancia y sujetos agrarios con sus derechos vigentes de la comunidad de Santa María Sevina, y en la que se

determinó, de manera autónoma, conformar el Concejo Comunal, mismo que quedó integrado por representantes de los cuatro barrios que conforman la comunidad de Santa María Sevina (Santo Santiago, San Miguel, San Bartolo y San Francisco).

Así, se consideró que la existencia del Concejo Comunal fue una determinación que, en ejercicio de su autonomía y libre autodeterminación, tomó la comunidad de Santa María Sevina.

3. Síntesis de agravios

El recurrente argumenta en su demanda lo siguiente.

1) Con relación al planteamiento de que el ahora recurrente ***no fue debidamente notificado o requerido para participar en las fases de la consulta***, argumenta que la Sala Regional contraviene los derechos humanos consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, pues señala primeramente que existen documentos con que se acreditaba que tuvo conocimiento de la organización de la consulta, de sus fases y del calendario respectivo, aun cuando reconoce expresamente la inexistencia de alguna constancia con la cual se acredite que hubiere sido convocado de manera personal, lo que resulta contradictorio e incongruente, además de que no funda ni motivan la razón de su conclusión de que la inexistencia de tal constancia es una circunstancia que no es de mayor relevancia.

Señala que al parecer los magistrados confunden las etapas que se desarrollaron y las fases de las consultas, pues citan de manera indistinta las etapas informativa y consultiva, sin que se advierta que tuvieran claro que en el caso concreto se realizaron dos etapas, es decir una consulta (etapa I y etapa II) y que cada una de ellas se encuentra compuesta por dos fases una "informativa" y otra "consultiva".

Aduce que se está convalidando un trato discriminatorio en su contra, pues las demás autoridades tradicionales sí fueron convocadas de forma personal y, argumenta que la Sala Regional se condujo con ilegalidad pues bastaba que señalara que no fue notificado para le suplieran la deficiencia de la queja.

2) Con relación al planteamiento de que ***la fase informativa de la primera etapa debió realizarse en lengua purépecha y en español***, el recurrente argumenta que, contrariamente a lo expuesto por la Sala Toluca, de la simple lectura del artículo 73 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado se desprende la obligación de realizar la consulta en la lengua de la comunidad indígena cuando así lo acuerde la misma, sin que sea obstáculo para ello que la Sala haya considerado que si bien se estableció en el plan de trabajo, lo cierto era que supuestamente se había contado con la asistencia de un traductor y que su participación no había sido requerida.

Argumenta que es un hecho notorio que parte de la comunidad aún se comunica a través de su lengua materna, por lo que era necesario haber cumplido con lo acordado en las mesas de trabajo para no vulnerar el derecho de la comunidad indígena, pues es lógico que no comprendieron la información que se les proporcionó y que era obligación de la autoridad dar la información en español y en purépecha.

3) Con relación al planteamiento **sobre el reconocimiento y creación del Concejo Comunal**, el recurrente sólo señala que resulta necesario "*rescatar el argumento toral de la Sala Regional*" en el que sostiene que deriva de una decisión autónoma de la comunidad indígena en un par de asambleas y señala que "en ese mismo sentido deben dejarse a salvo los derechos de la máxima autoridad de la comunidad de Sevina, es decir, de la Asamblea General, para que en su momento determine quienes son las autoridades tradicionales de la comunidad", sin controvertir lo determinado por la Sala Toluca.

4. Decisión de la Sala Superior

Esta Sala Superior concluye que el recurso de reconsideración no satisface el requisito especial de procedencia; es decir, ni la sentencia impugnada ni la demanda del recurrente atienden cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.

Tampoco se está ante uno de los casos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia del TEPJF.

En suma, la sentencia impugnada no contiene argumentos que actualicen alguno de los supuestos de procedencia, en virtud de que la Sala Regional no dejó de aplicar, explícita o implícitamente, una norma electoral, consuetudinaria o partidista; tampoco desarrolló consideraciones de inconstitucionalidad de alguna disposición aplicable al caso, o algún pronunciamiento sobre convencionalidad.

Por otra parte, en la demanda se advierte la pretensión del recurrente de que esta Sala Superior analice de nueva cuenta la controversia, cuestión que convierte la materia de análisis en un estudio de legalidad. Sin embargo, no existen condiciones jurídicas que justifiquen esta revisión.

Si bien el recurrente aduce la vulneración de lo previsto en los artículos 1°, 2°, 14 y 16 17 de la Constitución federal, así como diversos preceptos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ello lo hace derivar de tópicos de estricta legalidad, además de que esta Sala Superior ha establecido que la sola invocación de preceptos constitucionales o de tratados internaciones suscritos por el Estado Mexicano, no es suficiente para que se establezca la procedencia del recurso de reconsideración, sino la verificación de que la Sala Regional hubiere efectuado un análisis de constitucionalidad o convencionalidad, lo que no sucedió en el asunto.

En el caso particular, por las condiciones específicas del caso, no es dable adoptar una posición diversa, a partir del desarrollo que ha desplegado en su ejercicio jurisdiccional la Sala Superior, cuando ha forjado un esquema de protección o tutela proclive al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, y las condiciones generales o particulares que priman al seno de ellas.

No se está en presencia de algún supuesto en el cual, deba ejercerse esa tutela judicial reforzada, pues como se ha expresado el análisis integral de la resolución reclamada pone de relieve que lo determinado por la Sala Regional, no involucró un aspecto de constitucionalidad o convencionalidad que permitiera surtir alguna de las hipótesis para la procedencia del recurso de reconsideración.

En conclusión, no se cumple el requisito especial de procedencia para que la Sala Superior revise, en forma extraordinaria, la resolución dictada por la Sala Regional, por lo que debe desecharse de plano la demanda.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho proceda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos correspondientes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón emiten voto en contra. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**INDALFER INFANTE GONZALES**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN CONJUNTAMENTE LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-451/2019[21]

De manera respetuosa, emitimos el siguiente voto particular, ya que consideramos que se cumplió el requisito especial de procedencia de este recurso de reconsideración y, por lo tanto, se debió estudiar el fondo del asunto.

Lo anterior, porque la argumentación de la Sala Regional Toluca y los agravios que presentó el recurrente ante esta Sala Superior involucran una cuestión de constitucionalidad que, desde nuestra perspectiva, ameritan ser analizados por este tribunal, ya que en el fondo de esta sentencia se podía construir el contenido normativo de normas fundamentales, a saber, el requisito "culturalmente apropiado" necesario para la realización de consultas a comunidades indígenas según los estándares interamericanos.

Asimismo, la afectación expuesta por el recurrente implica un tema de constitucionalidad que hace procedente el recurso de reconsideración, debido a que, la forma en que el recurrente cuestiona la consulta encuentra protección en un derecho constitucional y convencional específico, que es el derecho de una comunidad a expresarse en su lengua indígena.

Es decir, el asunto impone el estudio del contenido y alcance de ese derecho humano de las personas indígenas y de carácter colectivo de las comunidades indígenas, respecto a la lengua en que debió realizarse la consulta en la aludida comunidad. A continuación, expondremos los argumentos que explican nuestra postura de la siguiente manera:

a) En primer lugar, se describirán los argumentos de la Sala Regional Toluca y del recurrente para establecer el problema jurídico que subsiste en este juicio.

[21] Con la colaboración de, Julio Cesar Cruz Ricárdez, Juan Guillermo Casillas Guevara Guillermo Sánchez Rebolledo, Eduardo Jacobo Nieto García, Olivia Y. Valdez Zamudio y Alberto Deaquino Reyes.

b) En segundo lugar, se mencionarán, según las disposiciones constitucionales y convencionales, los elementos y requisitos que se han considerado necesarios para realizar consultas a comunidades indígenas.

c) Finalmente, se expondrán las razones por las cuales consideramos que el pronunciamiento de la Sala Regional Toluca interpretó una disposición constitucional y convencional al dotar de contenido un criterio de validez fundamental para la realización de consultas.

1. Planteamiento jurídico

Para contextualizar el presente conflicto, es necesario destacar que el problema a analizar se presenta en el marco de una consulta a la comunidad de Santa María Sevina, en el municipio de Nahuatzen, Michoacán, para elegir a las autoridades que administrarán los recursos económicos que le corresponden a dicha comunidad.

En este contexto, el recurrente ha controvertido la validez de las etapas de la consulta por múltiples razones, sin embargo, el presente voto se centrará en una razón en específico, esta consiste en si la consulta **debió realizarse en lenguaje purépecha**, ya que es la que se ha mantenido a lo largo de la cadena impugnativa y a nuestra consideración, implica un análisis de constitucionalidad y convencionalidad.

Respecto de este tema, la Sala Regional consideró que, aunque los acuerdos entre las comunidades y ante la autoridad administrativa electoral hayan establecido que la consulta debía celebrarse en español y purépecha, lo cierto es que el hecho de que la consulta no se haya celebrado en ambas lenguas no le generó un perjuicio al actor, ya que existía un intérprete para hacer frente a quienes lo solicitaran, el cual, en los hechos, no fue requerido.

Ante esta situación, el recurrente argumentó que, dado que la comunidad se sigue comunicando mediante su lengua madre, la única manera de evitar la generación de una afectación a sus derechos era que se transmitiera la información en español y purépecha.

Ahora bien, partiendo de la cuestión presentada por el recurrente a lo largo de los diferentes medios de impugnación y del contexto en el que se desarrolló el presente conflicto, consideramos que la cuestión jurídica que plantea el recurrente[22] consiste en determinar si **la omisión del lenguaje materno de una comunidad es un requisito de validez para realizar una consulta.**

2. Estándares mínimos para celebrar una consulta a una comunidad indígena

Ahora en materia de consultas, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció en el Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, que el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con una comunidad según sus costumbres y tradiciones, antes de adoptar cualquier acción o medida que pudiera afectar sus derechos e intereses. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Por otra parte, el citado Tribunal también indicó en el Caso Pueblo Indígena Kwicha de Sarayaku Vs Ecuador, que está reconocida la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.

La Corte IDH ha reiterado que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional que está cimentado, entre otros, en la estrecha relación de dichas comunidades con su territorio y

[22] Si bien, el recurrente no planteó el agravio en los términos presentados, esta Sala Superior puede deducirlo, puesto que es de la demanda del recurrente que se plantea el principio de agravio, en concordancia con la jurisprudencia 3/2000, de rubro AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.

en el respeto de sus derechos a la propiedad colectiva y a la identidad cultural. Dichos derechos deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas su participación en las decisiones relativas a medidas que pueden afectar sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, de acuerdo con sus valores, costumbres y formas de organización.

La Corte IDH precisó que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya referido con anterioridad, reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales para "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven". Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 del citado Convenio 169, "[a]l aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la consulta se vincula particularmente con el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Este artículo reconoce el derecho de todos los ciudadanos a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". En el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la participación política incluye el derecho a "participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos [...] desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización".

La referida Comisión ha establecido que el derecho a la consulta está relacionado con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por las decisiones que se tomen sin la participación de los indígenas.

Asimismo, en el asunto de Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo vs. Belice, la Comisión Interamericana observó que los Estados deben llevar a cabo consultas efectivas y plenamente informadas con comunidades indígenas con relación a hechos o decisiones que pudieran afectar sus derechos tradicionales. En dicho caso, la Comisión determinó que un procedimiento de "consentimiento pleno e informado" requiere "como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva".

Incluso, a criterio del Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas, la libre determinación de los pueblos indígenas responde "a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones que los afecten [lo que] tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión".

Sobre este tema, esta Sala Superior[23] ha determinado que para que sea válida una consulta es necesario que se ajuste a los siguientes estándares mínimos que consisten en que la consulta debe ser:

1. Previa al acto;
2. De buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;
3. **Culturalmente adecuada**, accesible y a través de sus instituciones representativas, y
4. Informada.

Ahora bien, en atención a la naturaleza de las cuestiones planteadas por el recurrente, el presente voto se enfoca en el requisito de "culturalmente adecuada", ya que los argumentos elaborados por el recurrente no están encaminados a combatir los demás elementos.

Sobre este tema, la Corte IDH ha señalado, como criterio general, que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos,

[23] Criterio sustentado en las sentencias SUP-REC-1400/2018 y SUP-REC-1401/2018.

costumbres y formas de organización, con base en la premisa toral de que el derecho a la identidad cultural constituye un derecho humano de carácter colectivo[24].

Al respecto, la Corte IDH ha considerado que para ser culturalmente adecuados es necesario que las consultas se realicen a través de sus propias instituciones y que deben hacerse de manera que los miembros de las comunidades puedan entender la información que ahí se transmite, tomando en cuenta las limitantes lingüísticas que pudieran existir[25].

Además del derecho a la adecuación cultural en el contexto de una consulta, el derecho de preservación de las lenguas indígenas es un derecho independiente. La Corte IDH resolvió, desde el Caso del *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, que los derechos específicos de las comunidades indígenas deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas y tribales su participación en las decisiones relativas a las medidas que pueden afectar sus derechos. El Convenio 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales para "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, **lenguas** y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven"[26].

En efecto, diversos instrumentos internacionales (como el Convenio 169 de la OIT) establecen la importancia que para los pueblos indígenas y tribales tiene "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de desarrollo económico y de mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven". Para lograr este objetivo se estipuló que deberá otorgarse la protección especial de las lenguas indígenas a través de disposiciones que permitan su preservación.

---

[24] Corte IDH. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.* Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr.165.
[25] *Ibid.*
[26] Caso *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*, párr. 158.

Así también, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 27, destaca la obligación de los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, de garantizar el derecho de las personas que pertenezcan a dicha minoría, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se establece también el derecho de estos a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. Señalando que los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido varios criterios en los que ha interpretado precisamente el artículo 2º de la Constitución Federal y ha sostenido que en nuestro país, con la intención de reconocer y proteger la composición pluricultural de la Nación, en el invocado precepto constitucional se establecieron diversos derechos de los pueblos y personas indígenas, entre otros, en el apartado A, fracción IV se dispuso, el derecho a la libre determinación y, a la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad .

En el ámbito nacional interno, interpretó el alcance y contenido del derecho humano de las personas a expresarse en su idioma.

La Primera Sala sostuvo que la Constitución reconoce la pluriculturalidad de nuestro país, y como aspecto que la conforma, el derecho de los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas. Además, se establece un claro deber para el Estado de adoptar medidas positivas para proteger este derecho.

En esta línea, el Poder Legislativo federal expidió la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce en el artículo tercero,

que la pluralidad de los idiomas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana.

Así, la mencionada ley establece el derecho de todos los mexicanos a comunicarse en el idioma que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, jurídicas y cualesquiera otras.

Adicionalmente, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener acceso a la jurisdicción del Estado en su lengua y respetando su cultura, así como el derecho a la educación bilingüe e intercultural.

En consecuencia, del artículo 2° de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de los tratados internacionales, es posible derivar como derecho humano, el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su idioma.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aclaró que, aunque dicho derecho se encuentra reconocido en el artículo 2°, apartado A, fracción IV de la Constitución General como un derecho de los pueblos indígenas, el mismo también tiene una faceta individual, es decir, constituye tanto un derecho de los pueblos como un derecho de las personas indígenas, al identificar que el lenguaje es un componente esencial de identidad de los pueblos y de las personas en lo particular, pues constituye uno de los principales factores de identificación; es, por tanto, un derecho social o cultural con incidencia individual y colectiva .

Además, precisó que el derecho a la lengua de los pueblos y personas indígenas se conecta con el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión; y asimismo, refleja el reconocimiento de la composición pluricultural de nuestra Nación.

La interpretación que exige ese derecho humano permitió al Alto Tribunal concluir que el reconocimiento de la pluriculturalidad de la Nación mexicana implica el derecho a preservar y enriquecer la identidad y cultura —aspectos en los que se incluye el idioma—.

Destacó que de acuerdo con la Observación General 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cultura, comprende, entre otras cosas, el lenguaje, [y es a través de éste que las] comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas.

En esa medida, no puede desconocerse la gran relevancia que implica efectuar el estudio del derecho humano que tienen las personas a emplear su idioma, debido a que la lengua es uno de los vehículos de construcción cultural que permite justamente romper con el paradigma de la homogenización cultural, señalando una multiplicidad de formas de entender, pensar, sentir y hablar el mundo.

Aunado a lo anterior, respecto a la relación entre el derecho al idioma y el derecho a la libertad de expresión, la Primera Sala puntualizó que en el caso López Álvarez vs Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento.

Como se ha mencionado, el derecho a las lenguas de los pueblos indígenas es un derecho cultural que demanda acciones positivas a cargo del Estado, para preservarlas y enriquecerlas.

Cita también, la Observación General del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no. 21, la cual señala que la plena realización del derecho de toda persona a desarrollar su cultura requiere de la existencia de los siguientes elementos sobre la base de igualdad y no discriminación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad e idoneidad.

En tanto la lengua es un elemento que conforma la identidad cultural, ésta también debe respetarse, protegerse y cumplirse, a partir de dichos elementos. Lo anterior en todas las actividades: sociales, económicas, políticas y culturales.

Además, abona a los anteriores argumentos para sostener la procedencia del recurso de reconsideración, el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación, en el cual se razonó que conforme al artículo 2º, apartado A, fracción VIII, Constitucional, es incorrecto afirmar que esa previsión constitucional que obliga a tener en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas en los juicios y procedimientos en que sean parte, sólo resulta aplicable para quienes hablan un idioma indígena y además no entienden ni hablan español.

Al respecto, la propia Primera Sala en la Jurisprudencia 1a./J. 114/2013 (10a.) reitera que, por el contrario, la persona indígena, cuyos derechos tutela la Constitución Federal, es paradigmáticamente la persona multilingüe, que tiene derecho a obtener del Estado, tanto el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna como el necesario para acceder a una comunidad política más amplia mediante el conocimiento del idioma madre.

Así, consideró que definir lo "indígena" a partir del criterio de la competencia monolingüe en idioma indígena sería incompatible con la garantía de derechos constitucionales como la de recibir una educación adecuada o de gozar de lo esencial para incorporarse igualitariamente al sistema productivo.

Precisó que eran tan incompatibles con la Constitución Federal las políticas asimilacionistas tradicionales, que perseguían la desaparición de las lenguas indígenas, desconocían el derecho de las personas a transmitirlas y usarlas privada y públicamente, y convertían la condición de hablante del idioma indígena en un locus permanente de discriminación y subordinación.

También determinó que, a nivel individual, ello implicaría condenar a las personas indígenas a la desventaja que la totalidad de las previsiones del artículo 2° constitucional está destinada centralmente a erradicar, mientras que, a nivel colectivo, dejaría sin ámbito de aplicación todas las disposiciones que se refieren a comunidades y pueblos indígenas (que no son monolingües) y convertiría a dicho precepto en un ejercicio expresivo, sin potencial jurídico transformativo real.

De igual forma, en el Convenio (No.169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en su artículo 30, párrafo segundo, se dispone

que, si fuere necesario se deberán emplear traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Finalmente, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en el artículo 1, en lo que aquí interesa, establece que:

> • Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. Adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

Así las comunidades indígenas gozan de diversos derechos específicos en relación con su lengua, tanto en el contexto de consultas como de manera general. Por lo tanto, estas, en nuestra consideración, son las normas fundamentales que rigen el caso y que son relevantes para resolverlo.

3. En este recurso subsiste una cuestión de constitucionalidad

En el asunto se cumple el requisito especial de procedencia porque, en nuestra opinión, la resolución ST-JDC-24/2019 realizó una interpretación constitucional, que es, en principio, combatida por el recurrente, por las siguientes razones.

El agravio del recurrente es un planteamiento en el que subyace un tema de constitucionalidad y convencionalidad, precisamente porque de los criterios del Alto Tribunal, en interpretación de la Constitución Federal y los diversos instrumentos internacionales que se han invocado, se colige que el tópico lingüístico de las comunidades indígenas debe ser tomado en consideración al momento de realizarse una consulta, siendo por tanto un asunto en el que se justifica la procedencia del recurso de reconsideración.

Es nuestra convicción que no debe desecharse el presente recurso y, por el contrario, se debe determinar su procedencia, a partir del agravio del actor,

relativo a que, en su concepto, la consulta cuestionada debió realizarse no sólo en español, sino también en lengua purépecha; planteamiento que, sin prejuzgar, habría de analizarse en el fondo del asunto.

La Sala Regional Toluca, al determinar que no era necesario hacer la consulta en el idioma purépecha consideró, de manera indirecta, que la consulta realizada por la autoridad administrativa electoral era culturalmente apropiada y, en consecuencia, eran válidas las etapas de las consultas.

Por lo tanto, al cuestionar el recurrente ese argumento, consideramos que la argumentación de la sala responsable y el recurrente necesariamente conllevan un tema de constitucionalidad, en específico, las circunstancias en las que es posible determinar que una consulta es culturalmente apropiada, para lo que se requiere interpretar, desarrollar y llenar de contenido a normas de fuente convencional, en particular al Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia al respecto de la Corte IDH.

Así, el caso plantea un contraste entre esos instrumentos convencionales y la decisión de las autoridades responsables, lo que implica, necesariamente, la posibilidad de un pronunciamiento sobre un tema de convencionalidad y constitucionalidad.

Asimismo, consideramos que no debe desecharse el presente recurso y, que, por el contrario, resulta procedente, a partir del agravio del actor, relativo a que, en su concepto, la consulta cuestionada debió realizarse no sólo en español, sino también en purépecha.

Ello, porque en tal planteamiento subyace un tema de constitucionalidad y convencionalidad, dado que, en los diversos instrumentos internacionales, como lo es, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se prevé en el artículo XIV, párrafo cuarto, que los Estados realizarán esfuerzos para que los pueblos indígenas puedan comprender y hacerse comprender en sus propias lenguas procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Por todo lo anteriormente expuesto, emitimos el presente voto particular, ya que consideramos que se cumple el requisito especial de procedencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-451/2019 y, por lo tanto, no se debió desechar.

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN