

# El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas para garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas

José Pablo Abreu Sacramento\*

Fernando Ojesto Martínez Manzur\*\*

## 1) Nota introductoria

La presente colaboración tiene por objeto analizar la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-588/2018, resuelto el 28 de noviembre de 2018.

A partir de la sentencia referida, abordaremos tres aspectos. Primero, revisaremos la línea jurisprudencial del TEPJF en materia del derecho a la libre determinación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas. Segundo, examinaremos desde una postura crítica el estudio de regularidad constitucional que realizó la Sala Superior de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Sinaloa para garantizar el referido derecho fundamental. Finalmente, y a manera de conclusión, verificaremos si la decisión puede considerarse como una buena práctica internacional, en materia de justicia electoral con

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y maestro en Filosofía y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science (LSE). Actualmente es director de la carrera de Derecho en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Santa Fe.

\*\* Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM y consultor internacional en materia electoral.

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

perspectiva intercultural, comparada con los estándares reconocidos por el sistema universal de derechos humanos.

El asunto bajo examen deriva de diversas solicitudes formuladas por población indígena de la comunidad *yoreme* (mayo), así como por el Partido Sinaloense (PAS), al Congreso del Estado, al presidente municipal de Ahome y al Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES), como órgano público local electoral (OPLE). En dichas solicitudes pedían se legislara a la brevedad, para que los indígenas pudieran votar y ser votados a través de sus usos costumbres, así como para que se crearan mecanismos de participación política para el proceso electoral que estaba en puerta. Entre las peticiones del PAS se solicitaban las medidas necesarias para garantizar que las comunidades indígenas pudieran tener representantes ante los ayuntamientos de los municipios de Sinaloa para el periodo 2019-2021.

La cadena impugnativa del asunto consistió en tres distintas sentencias del Tribunal Electoral de Sinaloa (TESIN), en donde, en definitiva, como se señala en la página nueve de la resolución analizada, confirmó el acuerdo del Consejo General del OPLE de Sinaloa, en el sentido de que, dado a lo avanzado del proceso electoral, existía la imposibilidad fáctica y técnica de adoptar las medidas y los mecanismos solicitados, sin que ello transgreda el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, porque el instituto determinó que será en el próximo proceso electoral cuando realicen las actividades correspondientes respecto a las medidas solicitadas.

Inconforme con lo anterior, el PAS presentó un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, instancia que, a su vez, confirmó la sentencia impugnada y, por lo tanto, la negativa de adoptar las medidas necesarias para poder nombrar representantes indígenas. De dicha resolución se dio vista al OPLE, al Congreso local y al Instituto Nacional Electoral (INE), a efectos de que, de acuerdo con sus atribuciones, garantizaran en el siguiente proceso electoral la participación efectiva de los grupos indígenas.

El partido actor controversió la sentencia de la Sala Regional vía recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, la cual revocó la sentencia, y ordenó al Congreso local a colmar la omisión legislativa, dictando las normas necesarias que permitan el ejercicio del derecho de representación indígena en los ayuntamientos de Sinaloa, como lo ordena la Constitución federal.

Previamente, el Congreso local deberá garantizar el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados, con el objeto de que sus integrantes expongan sus puntos de vista al respecto de la legislación que debe ser reformada.

Con esta decisión, se considera que el TEPJF fortalece la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política del Estado y la facultad para intervenir efectivamente en todas las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos o intereses como colectividad. Es decir, por medio de la figura del representante indígena ante los ayuntamientos, se busca garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Finalmente, como parte de los efectos de la decisión se ordenó que la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF tradujera la sentencia a lenguas indígenas, así como que las autoridades municipales de Sinaloa difundieran de manera fonética y otros medios los principales efectos de la resolución.

## **2) La maximización de la participación política de los pueblos indígenas vía la justicia electoral**

En México, de acuerdo con cifras oficiales, existen alrededor de 25 millones de personas que se autoidentifican como indígenas, es decir, 21.5 % de la población nacional (INE 2018).

La demanda de una población creciente sobre el reconocimiento de la libre determinación, la autonomía de los pueblos indígenas y los derechos de autogobierno comprometen a todas las autoridades, incluidas las instituciones de justicia electoral mexicana, a buscar formas novedosas para realizar acciones diferenciadas y eficaces encaminadas a respetar, proteger y garantizar los derechos civiles y políticos de los pueblos y comunidades indígenas.

Ante este reto mayúsculo, el TEPJF ha desarrollado una línea jurisprudencial robusta en el sentido de maximizar la libre determinación de los pueblos indígenas, así como la expansión de sus derechos políticos. El emblemático caso Cherán reconoció el principio de autoadscripción indígena por la que se registra la identidad indígena de

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

los integrantes de las comunidades y, así, les permite gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan (SUP-JDC-9167/2011). Asimismo, dotó de eficacia al principio de la libre determinación, pues permitió que, aun cuando la legislación local no lo consideraba expresamente, una comunidad indígena podía elegir a su gobierno local mediante sus usos y costumbres, si es la decisión de sus respectivas asambleas.

Dicho precedente fue un parteaguas para la garantía de los derechos políticos de las comunidades indígenas, y desde entonces la línea jurisprudencial y los esfuerzos institucionales del TEPJF han ido en el mismo camino.

El punto de partida para el análisis del derecho de autodeterminación o libre determinación indígena se establece en los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas 2008), que establece:

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

En este sentido, el TEPJF ha desarrollado el contenido del mencionado derecho a través de precedentes y jurisprudencias, justificando que:

Los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena (jurisprudencia 37/2016).

Conforme a este criterio, el órgano jurisdiccional electoral reconoció la relevancia que desempeñan quienes representan a la población indígena ante los ayuntamientos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2 constitucional, en su apartado A, fracción VII. Dicha figu-

ra, señala la sentencia, garantiza la interlocución entre las autoridades constitucionales y los pueblos y comunidades indígenas, reforzando la participación política de esta población en las decisiones municipales y, con ello, dándoles voz en las decisiones que las puedan tener afectaciones directas o indirectas en su vida comunitaria.

### **3) El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas**

En el presente caso, como se ha señalado, el PAS planteó como argumento de constitucionalidad en su demanda<sup>1</sup> la omisión legislativa del Congreso del estado.

Específicamente, el partido actor argumentó que el órgano legislativo local había dejado de establecer en la normativa estatal la vía para que la población indígena pudiera designar representantes frente al ayuntamiento, figura que, como se mencionó, cuenta con reconocimiento constitucional.

Con relación a dicha figura y otros temas, el decreto de reforma constitucional en materia indígena, publicado el 14 de agosto de 2001 (DOF 2001), determinó en su artículo transitorio segundo que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberían realizar las adecuaciones respectivas que procedieran para implementar el nuevo texto constitucional.

Antes de analizar la pretensión del partido actor, primero debemos aclarar la naturaleza de las omisiones legislativas, para después revisar la función de control que sobre ellas tienen los tribunales constitucionales.

La omisión legislativa se configura cuando el Poder Legislativo, en un plazo irrazonable, no acata un mandato constitucional de producir o modificar normas secundarias, o cuando este mandato se realiza de manera incompleta o deficiente (Bazán 2014, 103). Las primeras han sido clasificadas por la doctrina como omisiones absolutas; las segundas, de carácter relativo (Wessel citado en Bazán 2014, 103).

---

<sup>1</sup> Requisito de procedencia del recurso de reconsideración en materia electoral.

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

Las omisiones legislativas vulneran la norma fundamental, pues no solo incumplen una orden de legislar, sino que impiden su eficacia (Fernández Rodríguez 1998, 81) si reconocemos la necesidad de las leyes secundarias para el desarrollo y ejercicio de los derechos humanos (Nogueira 2004, 154-5). Debemos subrayar que el Legislativo tiene un mandato prioritario de proteger los derechos humanos (Fernández Segado 2009, 137-86).

El principio de supremacía constitucional, en general, implica el control y sanción de las infracciones a la norma fundamental (Bulnes 2006, 251-64) y, en el caso mexicano, el parámetro de regularidad constitucional exige a los órganos jurisdiccionales el contraste entre lo que establecen las normas de derechos humanos de origen constitucional y convencional y la actuación (o inacción) de las autoridades (tesis jurisprudencial P./J. 20/2014).

Ante ello, el derecho comparado otorga ejemplos de mecanismos que se han establecido de manera puntual para atajar las omisiones legislativas que devienen en una clara inconstitucionalidad, más allá de la procedencia genérica que establece el juicio de amparo ante violaciones de derechos por omisiones de la autoridad competente y que deberían llamarnos la atención para atender estas irregularidades inconstitucionales con mayor eficacia (Báez 2002). Así, en el ámbito internacional, por ejemplo, Brasil, Ecuador, Portugal y Venezuela regulan el contrapeso que pueden ejercer otros órganos estatales ante el Poder Legislativo y, en el local, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz también regulan esta competencia para el Poder Judicial.<sup>2</sup>

Dada la configuración normativa constitucionalmente, el TEPJF desarrolló su competencia frente a estas omisiones vía jurisprudencial, en un ejercicio de control para asegurar la regularidad constitucional (tesis jurisprudencial XXVIII/2013).

Tomando lo anterior en cuenta, el TEPJF determinó en el presente caso la inconstitucionalidad por omisión relativa del Congreso local, pues si bien habían realizado una serie de modificaciones a la legisla-

<sup>2</sup> Brasil en el artículo 103.2, Ecuador en el 436.10, Portugal en el 279 y Venezuela en el 336.7; Chiapas en el artículo 64, Coahuila en el 158, Nayarit en el 91, Querétaro en el 29, Quintana Roo en el 105, Tlaxcala en el 81 y Veracruz en el 64.

ción de Sinaloa, estas no permitían ejercer el derecho a elegir a sus representantes ante los ayuntamientos.

Lo anterior, toda vez que aun cuando la Constitución de Sinaloa, en su artículo 112, establece el método de elección de quienes integren los ayuntamientos y, en el 13 BIS, apartado A, fracción III, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus sistemas normativos internos, y, a su vez, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en sus artículos 15, 16, 17 y 18, reafirma este derecho, no se previó el tipo de representación que tendrán, el método de elección y el alcance de su participación en las decisiones municipales.

En ese contexto, la determinación del Tribunal fue correcta. Si bien, después de la reforma de 2001, el Congreso estatal realizó modificaciones a su Constitución local y dictó leyes secundarias para desarrollar los derechos de la población indígena, 18 años después no ha garantizado completamente el ejercicio del derecho a la libre determinación y al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, pues deja en el aire ciertos aspectos trascendentales a la función de quienes representen ante los ayuntamientos a dicha población.

El órgano legislativo local incumplió con un deber concreto en un tiempo fuera de lo racional (Garzón-Buenaventura 2014, 29). El plazo razonable del que habla la definición doctrinal para adoptar medidas secundarias pareciera haberse excedido, más aún, tratándose del disfrute de los derechos humanos.

En ese sentido, se comparte la línea de la sentencia y, en parte, los alcances de la misma, al estar de acuerdo en que no queda claro en la legislación sinaloense la función que desempeñará quien represente a la población indígena frente a los ayuntamientos y, ante ello, hay una tarea por hacer por parte del órgano legislativo local.

Sin embargo, no se comparte que un impedimento para no ordenar que se llevará a cabo el proceso para designar a estas personas fuese la ausencia del método para su selección, toda vez que en precedentes, como el referido caso Cherán, ello no fue impedimento para ordenar las elecciones bajo el sistema normativo interno de la comunidad.

En palabras del propio Tribunal, los derechos humanos reconocidos a la población indígena en la Constitución y en las normas internacionales ratificadas por México son instrumentos o mecanismos a



través de los cuales se busca destruir o disminuir los obstáculos de orden social y económico que afectan de manera sistemática a dicha población, como es el caso del derecho a la libre determinación y al autogobierno. Por ello, en aquella ocasión, determinaron que la inexistencia de un procedimiento para atender la petición de los promoventes, en forma alguna, puede ser motivo para desconocer e impedir el ejercicio legítimo de un derecho humano consagrado constitucionalmente (SUP-JDC-9167/2011).

Más aún, en dicha resolución, el órgano judicial electoral sostuvo que los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico no son meras declaraciones, sino que obligan a las autoridades a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, independientemente de la existencia de normas secundarias, resaltando que la omisión legislativa no faculta a las autoridades a impedir su ejercicio. En todo caso, la obligación de las autoridades es establecer procesos que garanticen el derecho, respetando ciertas formalidades esenciales.

Así, en otro precedente, el mismo Tribunal validó que la autoridad administrativa determinara la forma en que una persona pudiera ejercer plenamente su derecho a contender por un cargo de elección popular de manera independiente, ante la omisión de una regulación puntual por parte del legislador local (SUP-RAP-53/2013).

Por otro lado, no obstante, cuando el TEPJF clasifica su sentencia como una de carácter apelativo, por hacer un llamado al órgano competente a cubrir la omisión dictando las normas secundarias respectivas, se coincide con otros autores en que es importante analizar nuevas maneras de atajar el problema de inconstitucionalidad con mayor eficacia (González 2015, 194). Así, por ejemplo, pudieron explorarse algunas de las propuestas que analiza Bazán, como:

- 1) Revisar la normativa internacional que pudiera subsanar la deficiencia de la normativa interna, como ha ocurrido en el caso del derecho a la consulta.
- 2) Dictar una sentencia interpretativa, con efectos aditivos, por la cual se equiparará el rol de la representación indígena a la de quienes integran el cabildo, subsanando la deficiencia de la legislación local.
- 3) Que si bien en el ordenamiento no se establece la facultad del órgano jurisdiccional de emitir disposiciones provisionales para sub-



sanar la omisión (como sí ocurre en Ecuador, por ejemplo), no se descarta la posibilidad de incluir recomendaciones que guíen en su tarea al órgano legislativo.

- 4) Aun manteniendo el carácter apelativo de su sentencia, emitir el exhorto con mayor determinación al Legislativo, como lo ha hecho en otras resoluciones<sup>3</sup> al subrayar que la normativa debe expedirse de inmediato (SUP-JDC-2813/2014), a la brevedad posible (SUP-JRC-122/2013), en el menor tiempo posible (SUP-JE-8/2014) y en un plazo razonable (SUP-JDC-512/2014).

#### **4) A manera de conclusión: buenas prácticas en la impartición de justicia electoral con perspectiva intercultural**

La sentencia de Sala Superior busca garantizar el derecho de libre determinación y autogobierno, así como la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en México.

En este sentido, para concluir, se hará un análisis sobre los argumentos y las consecuencias de la sentencia a efectos de determinar si se puede considerar como una buena práctica judicial.

Para ello, se utilizarán los parámetros que ha sostenido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, para identificar prácticas modelos en la impartición de justicia electoral, entendidas como

aquellas actividades, casos o modelos de resolución de conflictos y controversias electorales que maximizan la protección de los derechos político-electorales (principios, normas y procedimientos); y cuya aplicación puede ser evaluada en términos del fortalecimiento a la institucionalidad democrática (PNUD 2015, 5).

---

<sup>3</sup> Algunas personas pudieran objetar esta última solución, señalando que primero debe hacerse la consulta a la comunidad indígena. En ese sentido, se estima que los primeros exhortos pudieron establecerse para la realización de la consulta y utilizar el plazo razonable para la emisión de la normativa, considerando lo que sería razonable para discutirla y aprobarla, una vez escuchada la población indígena. Se agradece a Luis Miguel Roldán Girón su apoyo en la identificación de los precedentes que se indican en este apartado.

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

Los criterios que utiliza el PNUD para la identificación de la buena práctica y los cuales serán la base para nuestro estudio son: a) Legitimidad, b) Pertinencia, c) Eficacia, d) Potencial de transferencia, e) Sostenibilidad, f) Pluralidad, g) Maximización de los derechos políticos, h) Propician transformaciones e i) Establecen criterios de inclusión e igualdad de todos los sectores ciudadanos.

### **a) Legitimidad**

Busca que la práctica sea reconocida como exitosa por actores clave del territorio entre beneficiarios directos e indirectos de esta.

Se considera que la sentencia goza de legitimidad, ya que las pretensiones de los actores fueron acogidas por la Sala Superior al ordenar que se legisle sobre la materia, sin importar si estaban en tiempos del proceso electoral que en ese momento se desarrollaba. Por lo que, sin duda, los beneficiarios de esta sentencia son los pueblos y comunidades indígenas del estado de Sinaloa y, de manera indirecta, todas las comunidades indígenas en el país, ya que sienta un precedente relevante para el tema de representación indígena ante autoridades municipales (habría que revisar en el resto de las entidades federativas con población indígena si esta representación está garantizada).

Además de ello, la sentencia ordena al Congreso para que realice una consulta previa a fin de tener la aprobación de las comunidades, lo que abona a la legitimidad con la que contará la reforma legislativa que realice el Congreso.

### **b) Pertinencia**

Busca que la experiencia sea relevante y oportuna en el contexto actual.

La sentencia tiene sustento en diversos fundamentos normativos que regulan la participación y representación política de los pueblos indígenas y la libre determinación, por lo que se ajusta a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución; a precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (tesis jurisprudencial 1ª CXII/2010); al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; a precedentes de la Corte Interamericana de Dere-

chos Humanos (Corte IDH), como son los casos *Yatama vs. Nicaragua* y *Kaliña y Lokono vs. Surinam*, y, por último, a precedentes y criterios del TEPJF.

Fundamentado en este entramado normativo nacional e internacional, el TEPJF llega a la decisión de que, para poder contar con una participación política plena, los pueblos indígenas deben tener injerencia en las decisiones gubernamentales de los ayuntamientos, a través de los representantes indígenas, ajustándose así al contexto actual que exigen los pueblos indígenas en Sinaloa, en México y en el mundo, respecto a su representación política.

### c) Eficacia

Se considera eficaz si la práctica logra o supera los objetivos planteados y sus resultados son verificables.

La sentencia del TEPJF, al considerar que existía una omisión legislativa, ordenó al Congreso del Estado de Sinaloa legislar sobre el ejercicio del derecho a una representación indígena en los ayuntamientos, así como realizar una consulta, protegiendo así su derecho a la libre determinación. Sin embargo, como se mencionó, la sentencia no incluyó plazos para realizar dichas acciones. Es más, la sentencia aún no es cumplimentada por el Congreso y, por lo tanto, no se cuenta con representantes indígenas ante los ayuntamientos.

Si bien es cierto que la sentencia busca garantizar el derecho de representación política plena de los pueblos indígenas en Sinaloa, también lo es que aún no se ha logrado ponerla en práctica, lo que le resta eficacia.<sup>4</sup>

Ante ello, se recomienda que el TEPJF, a través de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, dé seguimiento puntual al proceso de consulta y legislativo ordenado, más allá del incidente de inexecución de sentencia que se ha presentado<sup>5</sup> y de los que se puedan presentar en un futuro.

<sup>4</sup> De acuerdo con la nota "El PAS pide al Congreso agilizar tema del representante indígena", publicada el 27 de junio en el diario *Debate*, aún no se ha cumplimentado la sentencia.

<sup>5</sup> Relacionado con la notificación de la sentencia entre los municipios con población indígena, en el SUP-REC-0588/2018-Incl.

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

#### **d) Potencial de transferencia**

La práctica puede ser utilizada en más de un contexto.

La sentencia se refiere específicamente a los municipios de Sinaloa; sin embargo, el precedente y los criterios podrán ser aplicados en otras entidades federativas con distintos contextos, ya que lo que se busca es maximizar la participación política plena de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la figura del representante indígena en los ayuntamientos. Lo anterior, con base a legislación nacional e internacional que es aplicable en todo el territorio de la república.

Ante ello, al ser un precedente del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, cuenta con el potencial de ser transferido a otras entidades del país.

#### **e) Sostenibilidad**

Se considera sostenible si la experiencia cuenta con un alto grado de apropiación de los actores que pueda trascender y tener continuidad en el tiempo.

En el momento que se cumpla con lo ordenado por el TEPJF, en el sentido de legislar y garantizar que los pueblos y comunidades indígenas puedan contar con representantes ante los ayuntamientos, se podrá verificar si dicha experiencia puede ser sostenible. En un principio, se busca que los pueblos indígenas en Sinaloa participen en las consultas previas que deberá de realizar el Congreso y, posteriormente, que participen en la elección de su representante, sea cual fuere la forma de elección para que sea apropiada por ellos mismos.

La legislación y un proceso de designación consensuado con la población indígena en los ayuntamientos en Sinaloa garantizarán de mejor manera que la práctica sea sostenible y trascienda en la participación política de los pueblos indígenas. La sentencia busca dar un primer paso a ello; sin embargo, la implementación de dichas medidas aún se encuentra pendiente.

#### **f) Pluralidad**

La práctica deberá reflejar la coexistencia fértil de repertorios culturales, normativos e institucionales diversos.

Se considera que la sentencia del TEPJF protege el carácter plural del Estado mexicano, ya que busca que las comunidades indígenas puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva (SUP-REC-588/2018, 28).

Con el reconocimiento de la participación política plena como parte de la libre determinación de los pueblos indígenas y la aplicación de una consulta entre las comunidades de la entidad, el TEPJF busca garantizar que sus intereses sean escuchados en la toma de las decisiones gubernamentales en los ayuntamientos de Sinaloa, respetando así la interculturalidad y pluralidad de nuestro país.

Aunado a lo anterior, con la traducción a lenguas indígenas y la difusión en las comunidades se contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural.

### **g) Maximización de los derechos políticos**

La práctica debe buscar que se amplíe el ejercicio de los derechos políticos considerados como derechos humanos.

La interpretación de la Sala Superior, a todas luces, se considera como maximizadora de los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya que, a través de un control de constitucionalidad y de convencionalidad, identifica la omisión del Congreso de Sinaloa de legislar en torno a la figura del representante indígena ante los ayuntamientos, considerando dicha omisión como un obstáculo para el ejercicio de su derecho a la libre determinación.

Fue voluntad expresa del poder reformador establecer que la regulación detallada a través de la cual se hiciera posible el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas correspondería a una labor del legislador de las entidades federativas, cosa que omitió el Congreso local. En este sentido, la Sala Superior reconoció que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, cuenta con una dimensión política, la cual conlleva la posibilidad de “participar plenamente en la vida política del Estado y a la facultad para intervenir efectiva en todas las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos o inte-

reses como colectividad”, ampliando así el contenido de los derechos políticos de las comunidades indígenas en Sinaloa.

### **h) Propician transformaciones**

Busca cambios novedosos, pertinentes y benéficos en el quehacer político-electoral.

En este sentido, la decisión de la Sala Superior busca que exista una transformación en la participación política de los pueblos indígenas, de tres formas, a través del Congreso de Sinaloa, la Defensoría y autoridades municipales, estas son:

- 1) Realizando una consulta previa en donde se expongan los puntos de vista de las comunidades indígenas sobre cómo debe de regularse el procedimiento para la elección de sus representantes ante los ayuntamientos, como medida de protección al derecho a la libre determinación.
- 2) Legislando en materia de representación indígena en donde se regule la figura de los representantes indígenas ante los ayuntamientos.
- 3) Traduciendo la sentencia en lengua indígena para su difusión de manera fonética, facilitando a los integrantes de las comunidades el conocimiento de su sentido y alcance.

Dichas medidas tomadas por el TEPJF, sin duda, se consideran novedosas, al ser la primera vez que se aplicarían en la entidad; pertinentes, al ser una demanda ciudadana por parte de las comunidades indígenas, y benéficas, pues los pueblos indígenas serán escuchados y podrán participar de manera plena en las decisiones que se tomen en su ayuntamiento.

### **i) Establecen criterios de inclusión e igualdad de todos los sectores ciudadanos**

Lo que se busca con este criterio es, precisamente, que exista una inclusión de las comunidades indígenas en todo el proceso de toma de decisiones en un ayuntamiento, esencialmente en los temas que sean del interés colectivo. Además, al ordenar traducir la sentencia en len-

guas indígenas, se busca que la justicia electoral sea más accesible, al hacerla más incluyente para el sector indígena de Sinaloa, sentando un criterio relevante para futuros casos en donde se involucren los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En conclusión, la sentencia del Tribunal cuenta con los criterios suficientes para considerarse una buena práctica en materia electoral; sin embargo, habrá que estar atentos a la implementación de las medidas por parte del Congreso de Sinaloa, pues aún no podemos decir que sea eficaz y sostenible, en tanto no se legisle y, posteriormente, se nombren representantes indígenas ante los ayuntamientos.

Es por ello, que se recomienda que el TEPJF cuente con un mecanismo de seguimiento de ejecución de sentencia, más allá de la resolución de los incidentes de inejecución. Ello, en cumplimiento a lo establecido por la Corte IDH, quien ha expresado que la responsabilidad de las autoridades estatales no concluye cuando el sistema de justicia dicta sentencia definitiva y esta queda firme.

La Corte IDH entiende que el Estado debe garantizar los medios necesarios a fin de posibilitar la efectiva ejecución de dicha decisión definitiva, ya que el derecho a la protección judicial resultaría ilusorio si el ordenamiento jurídico interno de los estados diera lugar a que un mandato judicial final y obligatorio persista de manera ineficaz en detrimento de una de las partes.

En este sentido, la Corte IDH ha considerado que, para hablar de recursos judiciales efectivos, no alcanza con que en los procesos se dicten resoluciones definitivas en las que se decida el resguardo de los derechos en juego, ya que la etapa de ejecución de tales decisiones también debe ser entendida como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (CIDH 2007).

Si bien es cierto que los incidentes de inejecución de sentencias son el recurso que tienen los ciudadanos para exigir judicialmente el cumplimiento de las sentencias, también lo es que, en muchas ocasiones, es insuficiente para garantizar la efectiva ejecución de las sentencias relativas a asuntos indígenas, ya que son una población en desventaja que, frecuentemente, por desconocimiento o por falta de recursos no pueden acceder a este.

Por lo anterior, se considera relevante que el TEPJF pueda contar con su propio mecanismo de seguimiento de ejecución de sentencias



El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

para conocer el estado de implementación de los resolutivos, generando un diagnóstico que permita identificar la prevalencia de sentencias no ejecutadas relativas a ciudadanos y pueblos indígenas, así como las causas de la inejecución.

En el presente caso, el mecanismo ayudaría a dar seguimiento al proceso legislativo que se está llevando a cabo en el Congreso de Sinaloa para colmar la omisión legislativa señalada y dotar de eficacia a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF y así garantizar el derecho a la representación indígena ante los ayuntamientos.

## Fuentes consultadas

- Báez Silva, Carlos. 2002. "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 105, Año XXXV (septiembre-diciembre). [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3731>].
- Bazán, Víctor. 2014. *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvenientes*. Bogotá: KAS, 899-928.
- Bulnes Aldunate, Luz. 2006. "La inconstitucionalidad por omisión". *Estudios Constitucionales* 1, vol. 4 (julio). Santiago, Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. *Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Costa Rica. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/>

- dof/CPEUM\_ref\_151\_14ago01\_ima.pdf (consultada el 30 de octubre de 2019)].
- Fernández Rodríguez, José Julio. 1998. *La inconstitucionalidad por omisión: teoría general, derecho comparado, el caso español*. Madrid: Civitas.
- Fernández Segado, Francisco. 2009. “El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht”. *Revista de Derecho* 4. Universidad Católica de Uruguay-KAS.
- Gámez, Lupita. 2019. “El PAS pide al Congreso agilizar tema del representante indígena”. *Debate*, junio. Disponible en <https://www.debate.com.mx/losmochis/El-PAS-pide-al-Congreso-agilizar-tema-del-representante-indigena-20190627-0173.html>.
- Garzón-Buenaventura, Edgard Fabián. 2014. “La inconstitucionalidad por omisión: una revisión jurídica”. *Dixi* 20 (diciembre). Disponible en <http://dx.doi.org/10.16925/di.v16i20.832>.
- González Garcete, Juan Marcelino, 2015. “La inconstitucionalidad por omisión legislativa: a escena la omisión legislativa convencional”. *Iustitia* 13: 177-216. Colombia.
- INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf> (consultada el 30 de octubre de 2019).
- Jurisprudencia 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 19, año 9: 13-4. México: TEPJF.
- Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf).
- Nogueira Alcalá, Humberto. 2004. *Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur*. 10.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2015. *Mapeo de buenas prácticas para el acceso a la justicia electoral dirigida a pueblos indígenas*. México: PNUD.

El control de regularidad constitucional de omisiones legislativas...

- Sentencia SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.
- SUP-JDC-512/2014. Actores: José Antonio Meckler Aguilera y otros. Autoridad responsable: Décima cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.
- SUP-JDC-2813/2014. Actores: Marisol Flores Sánchez y otros. Autoridad responsable: LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo.
- SUP-JE-8/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sexagésima tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.
- SUP-JRC-122/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sexagésima primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.
- SUP-RAP-53/2013. Recurrente: Partido de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Junta General Ejecutiva y Comité de Radio y Televisión, ambas del Instituto Federal Electoral.
- SUP-REC-588/2018. Recurrente: Partido Sinaloense. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.
- Tesis jurisprudencial P./J. 20/2014. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I (abril): 202.
- 1ª CXII/2010. 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. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXII (noviembre): 1214.
- XXVIII/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, año 6: 106-7. México: TEPJF.