



Protección de
Datos Personales



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

EXPEDIENTE: JDC/159/2023

ACTORA: *** **

**AUTORIDAD
RESPONSABLE:** CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL Y DE
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DE OAXACA

PONENTE: MAGISTRADA
PRESIDENTA, MAESTRA
ELIZABETH BAUTISTA
VELASCO

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA definitiva que resuelve el juicio ciudadano indicado al rubro, en el que se impugna, la **omisión** del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca de emitir el acuerdo por el que expida lineamientos o reglamentos en los que, conforme a su competencia, armonice la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos y Comunidades Indígenas, tal como lo mandata el artículo quinto transitorio de la referida Ley.

ÍNDICE

| | |
|---|---|
| GLOSARIO | 2 |
| SUMARIO DE LA DECISIÓN | 2 |
| 1. ANTECEDENTES | 3 |
| 2. COMPETENCIA | 3 |
| 3. IMPROCEDENCIA | 4 |
| 4. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD..... | 4 |
| 5. CONTEXTO Y PLANTEAMIENTOS DE LA CONTROVERSI..... | 7 |
| 5.1. Pretensión de la <i>actora</i> | 8 |
| 5.2. Problemática a determinar..... | 8 |
| 6. ESTUDIO DE FONDO..... | 8 |

¹ *** ** , Oaxaca.

| | |
|---|----|
| 6.1. Decisión..... | 8 |
| 6.2. Disposiciones generales de la Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas | 8 |
| 6.3. Caso en concreto | 17 |
| 7. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. | 20 |
| 8. EFECTOS DE LA SENTENCIA..... | 21 |
| 9. NOTIFICACIÓN..... | 22 |
| 10. RESOLUTIVO | 22 |

GLOSARIO

| | |
|-------------------------------|--|
| actora | *** ** |
| Consejo General | Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca |
| Constitución Federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Constitución Local | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. |
| Ley de Consulta Previa | Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. |
| Ley de Medios | Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. |
| Ley de Instituciones | Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. |
| LGIFE | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo. |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| Suprema Corte | Suprema Corte de Justicia de la Nación. |

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Este Tribunal declara **existente** la omisión atribuida al *Consejo General* relativa a la emisión de lineamientos o reglamentos en los que, conforme a su competencia, armonice la *Ley de Consulta Previa* tal como lo ordena el artículo quinto transitorio de la referida Ley y en consecuencia se **ordena** expida los lineamientos correspondientes en el plazo improrrogable de 90 días.



1. ANTECEDENTES

De lo que se considera como hechos notorios², de las constancias que obran en autos y de lo narrado por la *actora*, se advierte lo siguiente:

1. Decreto y publicación. El veintidós de enero de dos mil veinte, se aprobó el Decreto 1291³ por el que se expidió, la *Ley de Consulta Previa*, el cual fue publicado en el Periódico Oficial⁴ el veintidós de febrero del referido año.

2. Acción de inconstitucionalidad. Contra diversas porciones normativas de la citada Ley⁵, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió ante la *Suprema Corte*, acción de inconstitucionalidad⁶, misma que hasta la fecha del dictado de la presente sentencia se encuentra pendiente por resolver.

3. Presentación del juicio. El diez de octubre del año dos mil veintitrés se recibió en este Tribunal el medio de impugnación que hoy nos ocupa, el cual fue turnado a la ponencia que por oportunidad correspondió conocer de él.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado⁷, competente para conocer y resolver el presente Juicio Ciudadano⁸ porque se trata de un medio de impugnación interpuesto para controvertir una supuesta omisión por parte del *Consejo General* de emitir lineamientos o reglamentos en los que armonice conforme a su

² En términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles que, establece que los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

³ Por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado.

⁴ En el Periódico oficial numero 8 Cuarta Sección.

⁵ Artículos 3°, primer párrafo, 4, fracción XIV, en la porción normativa "negativas", 8, 9, salvo su último párrafo, 35, 50, 61, último párrafo, 65, segundo párrafo, 68, última parte, 74, último párrafo, 75, 79 y el Título Sexto denominado "De las Medidas Precautorias y Medios de Impugnación" que comprende del numeral 69 al 77, por omisiones relativas en facultades de ejercicio obligatorio.

⁶ El veinte de agosto de dos mil veinte.

⁷ Con fundamento en los artículos 116 fracción IV, inciso c), numeral 5, de la *Constitución Federal*; 25 apartado D y 114 BIS, de la *Constitución Local*.

⁸ En términos de lo dispuesto por los artículos 104 y 107, de la *Ley de Medios*.

competencia y facultades, la *Ley de Consulta Previa* en términos de su artículo quinto transitorio.

3. IMPROCEDENCIA

La Secretaria Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, al momento de rendir su informe circunstanciado refirió que en el presente asunto existe una causal de sobreseimiento, la cual se encuentra prevista en el artículo 11 inciso e) de la *Ley de Medios*, pues estima que de las constancias que obran en autos, no existe la omisión reclamada por la *actora* debido a que el cambio de régimen de sistemas normativos indígenas al régimen de partidos políticos, se encuentra regulado en los artículos 274 y 275 de la *Ley de instituciones*.

Al respecto, este Órgano Jurisdiccional considera que sus planteamientos deben **desestimarse** porque incorrectamente la Secretaria Ejecutiva del referido Instituto, estimó que la litis de la controversia planteada, versa sobre si se encuentra regulado en la legislación, el cambio de régimen electoral, pues contrario a lo aducido por dicha Secretaria, la litis se centra en determinar si a partir de lo mandado en el artículo quinto transitorio de la *Ley de Consulta Previa*, existe una **omisión** reglamentaria por parte del *Consejo General* de emitir lineamientos o reglamentos en los que conforme a sus facultades, armonice la referida Ley.

4. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

El escrito de demanda satisface los requisitos de procedencia⁹, en virtud de lo siguiente:

a. Forma. La demanda se presentó por escrito, consta el nombre de quien promueve y su firma autógrafa, se identifica la omisión impugnada y la autoridad responsable, menciona hechos, agravios que causa la omisión aludida y los preceptos legales presuntamente vulnerados.

⁹ De conformidad en los artículos 8, 9, 104 y 107 de la *Ley de Medios*



b. Oportunidad. Se considera que el juicio es oportuno porque en el caso, se alega una omisión atribuida al *Consejo General*, por lo que se entiende que la afectación que pudiera producir dicho acto, se actualiza cada día que transcurre y al ser un hecho de tracto sucesivo el plazo legal para impugnarlo no ha vencido¹⁰.

c. Legitimación procesal e interés legítimo. La *actora* presentó el juicio ciudadano por propio derecho, adscribiéndose como mujer indígena y acude en ejercicio de un **interés legítimo** para deducir acciones contra la supuesta omisión reglamentaria del *Consejo General*.

Lo anterior es así, porque la Segunda Sala de la *Suprema Corte* distinguió que¹¹:

1) los elementos constitutivos del **interés jurídico** consisten en demostrar:

a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y

b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

2) El **interés legítimo** deberá acreditarse cuando:

a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada;

b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva y

c) la parte promovente pertenezca a esa colectividad.

¹⁰ En términos de la **Jurisprudencia 15/2011 de rubro: PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**, consultable en la siguiente liga <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2011&tpoBusqueda=S&sWord=tracto,sucesivo>.

¹¹ En la jurisprudencia 2ª./J. 51/2019 (10a.), de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO, SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**.

Por lo tanto, como ya se dijo, este Tribunal advierte que se actualiza el **interés legítimo** de la *actora* porque:

- **Existe una norma constitucional.** Conforme a los artículos 1, 2 y 17 de la *Constitución Federal*, se reconoce los derechos humanos, la composición pluricultural y el derecho de acceso a la justicia de todas las personas.
- **El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso.** La omisión planteada tiene incidencia directa en el derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, relativa a que se les garantice una debida consulta previa libre e informada cuando se pretenda emitir medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus derechos.
- **La parte promovente pertenece a esa colectividad.** Quien acude a juicio se adscribe como mujer indígena, por lo que se debe reconocer esa calidad, máxime que no debe exigirse mayor formalidad probatoria sobre esa afirmación, aunado a que pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad que demanda sean garantizados sus derechos.

En suma, la *Sala Superior* ha determinado que cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio¹².

Así, se actualiza el **interés legítimo** para todos y cada uno de sus integrantes, porque al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya

¹²En términos de la **Jurisprudencia 9/2015 de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**, consultable en la siguiente liga <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2015&tpoBusqueda=S&sWord=>



existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad.¹³

d. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que no existe medio de defensa que la *actora* deba agotar previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

5. CONTEXTO Y PLANTEAMIENTOS DE LA CONTROVERSIA

Este asunto plantea la necesidad de resolver si a partir de lo mandado en el artículo quinto transitorio de la *Ley de Consulta Previa*, existe una omisión reglamentaria por parte del *Consejo General* de emitir lineamientos o reglamentos en los que, conforme a su competencia, armonice la referida Ley en las ocasiones en las que pretenda emitir medidas administrativas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Al respecto la *actora* aduce la **omisión** del *Consejo General* por considerar que:

- hasta la fecha no ha adoptado medidas legislativas y/o reglamentarias para armonizar la *Ley de Consulta* conforme al decreto 1291 de 22 de febrero del 2020 tal como lo ordena su artículo quinto transitorio.
- No existe en la normatividad, reglamento o lineamiento alguno que regule la consulta previa, libre e informada y culturalmente adecuada en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- Existe una inactividad suficientemente prolongada que provoca una violación a un Decreto legislativo de competencia en ejercicio obligatorio.

Por su parte, el *Consejo General* sostiene que:

¹³ Véase SUP-JDC-92/2022.

la *actora* incurre en una falacia de argumentos porque su pretensión se encuentra establecida en los artículos 274 y 275 de la *Ley de instituciones* que disponen que los municipios que se rigen bajo los sistemas normativos y que se encuentren reconocidos en su libro, durante el año previo a la realización de la elección para la renovación de sus autoridades municipales, si no hubiese petición de cambio de régimen, la Ley les seguirá reconociendo como municipios regidos por sistemas normativos indígenas, con el fin de preservar, fortalecer y garantizar la diversidad cultural y la pluralidad política en el Estado.

5.1. Pretensión de la *actora*

Consiste en que este Tribunal ordene al *Consejo General* emita el acuerdo por el que expida lineamientos o reglamentos idóneos y necesarios para garantizar la debida Consulta Previa Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, conforme a lo mandatado por el artículo quinto transitorio de la *Ley de Consulta Previa*.

5.2. Problemática a determinar

El problema jurídico es determinar si existe o no la omisión que se le atribuye al *Consejo General* y, en su caso, si existen condiciones jurídicas para colmar su pretensión.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Decisión

A juicio de este Tribunal, es **fundada** la omisión que plantea la *actora* porque en efecto, el artículo quinto transitorio de la *Ley de Consulta Previa* obliga a los Poderes y Órganos Autónomos del Estado a armonizar conforme a sus facultades la referida Ley en un plazo de seis meses posteriores a su emisión, lo que se considera de la entidad suficiente para colmar la pretensión de quien promueve.

6.2. Disposiciones generales de la Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

El artículo 2° de la *Constitución Federal* reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus



pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, las cuales se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Su apartado “**C**”, reconoce a los **pueblos y comunidades afroamericanas**, como parte de la composición pluricultural de la Nación, quienes son titulares de los derechos señalados a su vez reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas.

Las personas, pueblos y comunidades originarias, al igual que todos los seres humanos, gozan de todos los derechos consagrados por la *Constitución Federal* y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Adicionalmente, dadas sus particularidades derivadas de sus estructuras políticas, económicas, sociales y de sus culturas, de sus tradiciones y cosmovisión, se les reconocen derechos específicos o intrínsecos.

Por otra parte, en el ámbito supranacional, se encuentran diversos instrumentos internacionales vinculantes para nuestro Estado, como lo son, el **Convenio 169** de la *OIT* sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, entre otros.

El derecho a la consulta se incluye entre aquellos derechos específicamente reconocidos a favor de estos grupos en situación de vulnerabilidad, el cual, su protección y ejercicio resulta de vital importancia para los pueblos y comunidades originarios.

Si bien el derecho a la consulta no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la *Constitución Federal*, es en el ámbito internacional donde encontramos el reconocimiento puntual de esa prerrogativa fundamental, particularmente en el ya referido Convenio 169 de la *OIT* del que México es parte, razón por la que

debe ser observado por todas las autoridades, incluidos los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

El citado Convenio 169 de la *OIT* establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias, al señalar que los Estados están obligados a realizar lo siguiente:

- 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.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer 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.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar consentimiento acerca de las medidas propuestas

Adicional a dicho numeral, el artículo 7 del referido Convenio, precisa que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.



Dichas disposiciones convencionales constituyen el principal referente normativo del cual emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas¹⁴.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los Estados tienen la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, lo que se relaciona directamente con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.

Lo anterior, conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas,

¹⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la propiedad, contenido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obliga a los Estados a reconocer el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus tierras y territorios tradicionales, y los recursos que éstos contienen, así como en el diverso artículo 23, que reconoce el derecho a la participación política. Derivado de lo anterior, desarrolló importantes criterios jurisprudenciales en torno al derecho a la consulta. Véanse Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) y Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General número 23, ha establecido que los derechos derivados del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puede incluir también requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.

Por otra parte, el deber de los Estados de celebrar consultas efectivas con los pueblos indígenas se funda igualmente en los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, instó a numerosos gobiernos a que celebraran consultas con los pueblos indígenas sobre cuestiones que afectaban los derechos e intereses de esos pueblos, concretamente en sus observaciones finales de algunos países, como Canadá, Nueva Zelanda, Ecuador, República Dominicana, entre otros, y también en su examen de situaciones concretas sujetas a sus medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia, entre ellas las relativas a Belice, Brasil, Chile, Panamá y el Perú. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha referido el deber de celebrar consultas en varios de sus informes a los gobiernos sobre su cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, más recientemente, en sus observaciones finales sobre Chile, Costa Rica, Panamá, Botswana y Nicaragua. Véase ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, "Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo", A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 40.

autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia¹⁵.

Por tanto, se funda como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la *Constitución Federal* y los Tratados Internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado¹⁶.

Hasta lo aquí expuesto, es dable afirmar que el derecho a la consulta constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.

Ahora bien, precisado lo anterior, tanto la *Suprema Corte* como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido de manera concordante otros importantes criterios relativos al derecho a la consulta.

Uno de ellos es el atinente a la determinación de su procedencia y los elementos mínimos con los que todo procedimiento, de esa naturaleza debe contar.

Ambos Tribunales han sido coincidentes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados, esto es, cuando sean susceptibles de afectar sus derechos reconocidos en la normatividad constitucional y convencional.¹⁷

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

¹⁶ Segunda Sala de la *Suprema Corte* al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

¹⁷ Sentencia del Pleno de la *Suprema Corte*, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; Sentencia del mismo Pleno, al resolver la



Por otra parte, también resulta relevante mencionar que la Primera Sala de la *Suprema Corte*, en la resolución dictada en el amparo en revisión 631/2012, resaltó entre sus consideraciones que el deber del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Ahora bien, la Segunda Sala precisó que lo anterior, no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno**, en consideración a los supuestos generales indicados por dicha Sala y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas¹⁸.

En cuanto a los estándares mínimos que debe contener toda consulta indígena, han sido desarrollados en la jurisprudencia de la *Suprema Corte* acorde con el Tribunal Interamericano, y han determinado y precisado los alcances y las características de la consulta previa a las comunidades y pueblos:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora; sentencia del mismo Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; entre muchas otras.

¹⁸ Véase Segunda Sala de la *Suprema Corte* al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a), de la Segunda Sala de la *Suprema Corte*, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe 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. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Ahora bien, la *Suprema Corte*, al resolver la acción de inconstitucionalidad **81/2018** sostuvo que para satisfacer los requisitos mínimos arriba expuestos deben darse diversas fases¹⁹:

- **Preconsultiva**, que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la consulta: implica la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser

¹⁹ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



consultados y la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso.

- **Informativa**, caracterizada por la entrega de información y difusión del proceso de consulta con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.
- De **deliberación interna**, los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, para que evalúen internamente las medidas susceptibles de afectarles.
- De **diálogo**, entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- De **decisión**, comunicación de resultados y **entrega** de dictamen.

Por lo anterior, se afirma que las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

Tratándose del ámbito legislativo, la *Suprema Corte* ha indicado que existe la obligación del Congreso de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma²⁰, por lo que tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente²¹.

²⁰ Sentencia del Pleno de la *Suprema Corte*, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Sentencia del Pleno de la *Suprema Corte* al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Efectivamente, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.

Por todo lo expuesto, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos y comunidades indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación, y a la vez un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional²².

Bajo ese tenor, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocer al derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

²² Véase "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011.



De tal suerte que esta estrecha vinculación con otros derechos hace que el derecho a la consulta no sólo sea comprendido bajo su forma de **derecho procedimental** o **instrumental**, es decir, como un conjunto de condiciones que deben cumplirse para validar un proceso de toma de decisiones, sino también, como **derecho sustantivo** en tanto su objetivo último y razón de ser es proteger los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de **llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos necesarios para garantizar plenamente sus derechos.**

Bajo estas premisas, es de concluir que el derecho a la consulta indígena es un derecho nacional e internacionalmente reconocido a favor de dichos pueblos y comunidades y, como tal, es obligación de los Estados garantizar su observancia en el ámbito interno, el cual está reconocido para hacer partícipes y escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que puedan implicar una afectación a sus derechos e intereses y, así, establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones.

6.3. Caso en concreto

En el caso, la *actora* señala que existe la omisión por parte del *Consejo General* de emitir los acuerdos por los que expida lineamientos o reglamentos en los que, conforme a su competencia, armonice la *Ley de Consulta Previa* a partir de que el artículo quinto transitorio de la referida Ley mandata lo siguiente:

*“QUINTO. Los demás Poderes del Estado y los **Órganos Autónomos del Estado de Oaxaca**, armonizarán su marco normativo con lo establecido en la presente Ley en un plazo de seis meses.”*

Bajo tales consideraciones, este Tribunal concuerda con lo referido por la *actora* porque hasta la fecha del dictado de la presente sentencia no existe un acuerdo, lineamiento o reglamento emitido por dicho Consejo, en el que establezca la forma en que debe operar o

bien la forma en la que debe armonizar conforme a su competencia, la *Ley de Consulta Previa*.

Ahora bien, se dice lo fundado de la omisión planteada por la *actora* porque la *Suprema Corte* ha sostenido²³ que existe la omisión reglamentaria cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y que este no haya sido ejecutado.

En tal virtud, cuando se impugna la omisión reglamentaria debe demostrarse el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido, esto es, que un mandato legal obligue a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad, como en el caso ocurre.

Por lo tanto, este Tribunal concluye que existen mandatos convencionales como fue expuesto anteriormente pero también existen los constitucionales y uno de ellos es el ya mencionado artículo quinto transitorio de la *Ley de Consulta Previa*, el cual, se considera de la entidad suficiente para que el *Consejo General* como órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales²⁴ y encargado de reconocer, respetar y garantizar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas²⁵, **emita** el acuerdo, lineamiento o reglamento en los que armonice conforme a su competencia, la *Ley de Consulta Previa* cuando pretenda emitir medidas administrativas o acuerdos que sean susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Para lo anterior, el *Consejo General* deberá observar en todo momento lo que ha considerado la *Sala Superior* respecto del ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y reglamentos, la cual se encuentra sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica.²⁶

²³ En la tesis I.18o.A.11 K (10a.), consultable en la siguiente liga: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/7f11MHYBN_4klb4Hc7M_/omisi%C3%B3n%20legislativa%20o%20reglamentaria

²⁴ Prevista en el artículo 30 de la *Ley de instituciones*.

²⁵ Previsto en los artículos 114 Ter fracción VI de la *Constitución federal* y 31 fracción VIII de la *Ley de instituciones*.

²⁶ Al resolver el SUP-RAP-612/2017.



En cuanto al primero, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa.

La absoluta ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, los acuerdos o reglamentos.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.

En ese supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria.

Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero sólo en el supuesto de que la ley no sea clara o específica al respecto, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador en uso de su libre configuración.

El segundo principio, relativo a la jerarquía normativa, estriba en que el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos o reglamentos, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los acuerdos y reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener

mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De ahí que, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento o acuerdo de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En ese sentido, si el reglamento o acuerdo sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Ello, en virtud de que el reglamento o acuerdo, se reitera, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.²⁷

7. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Del escrito de demanda, se aprecia la petición de la actora consistente en que se protejan sus datos personales.

Al respecto, dígasele que de conformidad con los artículos 61 y 62 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca²⁸, se establece que la información

²⁷ Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la *Suprema Corte*, cuyo rubro es "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**".

²⁸ **Artículo 61.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales es confidencial y mantendrá ese carácter de manera indefinida y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, o sus representantes legales, y los servidores públicos que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

Los sujetos obligados deberán tomar las medidas pertinentes para proteger la información que refiere a la vida privada y los datos personales de menores de edad que obren en sus archivos.

Artículo 62. Se considerará como información confidencial:

- I. Los datos personales que requieran del consentimiento de las personas para su difusión, distribución o comercialización y cuya divulgación no esté prevista en una Ley;
- II. La protegida por los secretos comercial, industrial, postal, bursátil, bancario, fiscal, fiduciario, médico y profesional;
- III. La información protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual; y
- IV. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las Leyes y los instrumentos internacionales.



de los ciudadanos que tramiten ante los Órganos Jurisdiccionales encargados de administrar justicia, estos deben privilegiar la **confidencialidad de los datos personales** y únicamente podrán tener acceso los titulares, autorizados y las personas servidoras públicas que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, hágasele saber a la actora que este Tribunal realizara el **trámite confidencial cuando sus datos se pretendan anunciar en un espacio público de este Órgano Jurisdiccional o algún otro medio de difusión**, así mismo, la resolución del presente asunto se estará a lo dispuesto por el Comité de Transparencia de este Tribunal, pues como ya se dijo, los datos de la presente demanda, únicamente tendrán conocimiento las y los servidores públicos estrictamente necesarios para la substanciación del presente asunto²⁹.

8. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Al haberse declarado fundado el agravio expuesto por la actora; es decir, que existe la omisión reglamentaria atribuida al *Consejo General*, este Tribunal determina que:

El *Consejo General* debe emitir los lineamientos o reglas pertinentes en los que regule y señale la forma de aplicación conforme a su competencia, la *Ley de Consulta Previa*, otorgándole para ello, un plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente a su legal notificación.

²⁹ Aplicable la tesis de rubro y texto: **DATOS PERSONALES. LOS TITULARES ESTÁN FACULTADOS PARA DECIDIR SU DIFUSIÓN.**- Los artículos 6° y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; 17, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la vida privada de las personas, conforme al cual, deben reservarse sus datos personales y la demás información relativa a su vida privada que estén en poder de algún ente público o de particulares, y protegerse de la posible utilización indebida por terceros. Ese derecho concede a su titular, la atribución de resguardar ese ámbito privado, garantizándoles el poder de decidir sobre la publicidad de los datos de su persona, lo que supone la facultad de elegir cuáles pueden ser conocidos y cuáles deben permanecer en reserva, además de designar quién y bajo qué modalidades pueden utilizarlos, dado que la protección de datos personales incluye el derecho de autodeterminación informativa como uno de los fines para propiciar la confiabilidad en el manejo y cuidado de las referencias concernientes a las personas en el ámbito de su vida privada, así el Estado a través de sus órganos adoptará las medidas tendentes a hacer efectiva la tutela del referido derecho.

Para lo cual como ya se dijo, deberá contar con una base constitucional y convencional, porque de lo contrario, su ámbito competencial se vera excedido, en la medida que las disposiciones que emita carecerán de sustento jurídico.³⁰

9. NOTIFICACIÓN

Notifíquese la presente ejecutoria, **personalmente** a la *actora* en el domicilio indicado para ello, mediante **oficio** al *Consejo General* en su residencia oficial, al Titular de la Unidad de Transparencia para que realice lo conducente y en los **estrados** de este Tribunal al público en general³¹.

10. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se declara **existente** la omisión atribuida al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

En consecuencia, se ordena de cumplimiento al apartado de efectos de la presente sentencia.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo de este órgano jurisdiccional, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo **resuelven** y firman las y él integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta Maestra **Elizabeth Bautista Velasco**; Coordinadora de ponencia en funciones de Magistrada, Maestra **Ledis Ivonne Ramos Méndez** y Secretario de Estudio y cuenta en funciones de Magistrado, **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo**, quienes actúan ante el Licenciado **Rubén Ernesto Mendoza González**, Secretario General que autoriza y da fe.

³⁰ Véase el párrafo 66 del SUP-RAP-116/2020.

³¹ De conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la *Ley de Medios*.



El presente documento constituye la **VERSIÓN PÚBLICA** de la Sentencia emitida el diecinueve de febrero del año dos mil veinticuatro en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificado con la **CLAVE: JDC/159/2023**, aprobada por **unanimidad de votos** de quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO); misma que fue elaborada por el Titular de la Unidad de Transparencia de este Órgano Jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 23, 24 fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1 párrafos Primero y Quinto, y 3 fracción IX de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la fracción Primera del Trigésimo Octavo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas; y sus correlativos 1, 4 párrafo Primero, 6 fracciones VII y XVIII, 7 fracción VI, 25 fracción I, 54 fracciones I, XI y XII de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, y remitida mediante OFICIO: **TEEO/UT/27/2024**.