



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO  
ELECTORALES DE LA  
CIUDADANÍA  
QUINTANARROENSE.**

**EXPEDIENTE:** JDC/002/2026 Y  
ACUMULADOS.

**PROMOVENTE:** LUIS FERNANDO  
MAY CAAMAL Y OTROS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO.

**MAGISTRADA PONENTE:** CLAUDIA  
ÁVILA GRAHAM.

**SECRETARIADO:** ELIUD DE LA  
TORRE VILLANUEVA Y DAFNE DE  
LOS ÁNGELES GONZÁLEZ  
CASTILLO.

Chetumal, Quintana Roo, a treinta de abril del año dos mil veintiséis<sup>1</sup>.

1. **Sentencia que revoca** el Acuerdo IEQROO/CG/A-036-2025 aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de las solicitudes presentadas para la implementación de la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios de Quintana Roo.

## GLOSARIO

<b>Acuerdo Impugnado</b>	Acuerdo IEQROO/IEQROO/CG/A-036-2025, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinó respecto de las solicitudes presentadas para la implementación de la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios de Quintana Roo
<b>Autoridad responsable/ Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo

<sup>1</sup> En lo subsecuente en las fechas en las que no se haga referencia al año, se entenderá que corresponden al año dos mil veintiséis.

<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>Juicio de la ciudadanía/JDC</b>	Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía Quintanarroense
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>OPLE</b>	Organismo Público Local Electoral
<b>Promoventes/Parte actora/Actores</b>	Luis Fernando May Caamal/ Hilaria Canul Tuyub/ María Abigail Noh Ciau/ María Angélica Canché May/ Mónica Pat Canul/ Modesto Alamilla Tuz/ Petronila Noh Ciau/ Susana May Cat/ Ángel David Chi May/ Bertha María Pisté Ic/ Cristhian Jhonatan Moo Caamal/ Julia Yoselin Uc May/ María Lucía Canul Pech/ Candelaria Yah Pech
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo

## I.ANTECEDENTES

2. **Escritos de Solicitud.** El tres, dieciséis y veintiuno de octubre de dos mil veinticinco, se recibieron en la Oficialía de Partes del Instituto, diversos escritos firmados por ciudadanos y ciudadanas, quienes se autoadscriben como indígenas mayas, por medio de los cuales solicitaron la implementación de la figura del Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios de Quintana Roo.
3. **Acuerdo Impugnado.** El dieciocho de diciembre de dos mil veinticinco, la Autoridad Responsable emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-036-2025, mediante el cual determinó la inviabilidad para atender las solicitudes presentadas, así como para implementar la citada figura de representación en el proceso electoral 2027.
4. **Juicio de la Ciudadanía.** El doce de enero, inconformes con la

determinación del Consejo General, la parte actora promovió, en lo individual, catorce Juicios de la Ciudadanía, en contra del acuerdo impugnado antes referido.

5. **Informe circunstanciado y remisión de constancias.** El dieciséis de enero, se recibieron en la Oficialía de Partes de este Tribunal, catorce informes circunstanciados, junto con las constancias de publicación del medio de impugnación y demás documentación que el Instituto consideró pertinente para la resolución del presente asunto.
6. **Radicación y turno.** El diecinueve de enero, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se integraron y registraron, el expediente JDC/002/2026, así como los expedientes JDC/003/2026, JDC/004/2026, JDC/005/2026, JDC/006/2026, JDC/007/2026, JDC/008/2026, JDC/009/2026, JDC/0010/2026, JDC/011/2026, JDC/012/2026, JDC/013/2026, JDC/014/2026 y JDC/015/2026, respectivamente; mismos que se acumularon al JDC/002/2026 por ser el expediente primigenio, con la finalidad de evitar resoluciones contradictorias, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, turnándose dichos asuntos a la ponencia de la Magistrada Claudia Ávila Graham, por así corresponder al orden de turno.
7. **Auto de Admisión.** El veintidós de enero, por acuerdo de la Magistrada Instructora, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción III, de la Ley de Medios, se admitió a trámite el presente Juicio de la Ciudadanía.
8. **Presentación escrito *Amicus Curiae*.** El veintisiete de enero, la ciudadana Freyda Marybel Villegas Canché, en su calidad de Diputada Federal de la LXVI Legislatura 2024-2027, presentó escrito ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, con el que pretende comparecer con la figura denominada "*Amicus Curiae*" (amigos del tribunal).

9. **Cierre de Instrucción.** El treinta de abril, por acuerdo de la Magistrada Instructora, se dictó el cierre de instrucción, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción IV de la Ley de Medios, quedando el expediente en estado de resolución.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Jurisdicción y competencia.

10. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un JDC, en virtud de que es promovido por la parte actora, quienes se autoadscriben como ciudadanos y ciudadanas indígenas mayas, y controvierten el Acuerdo IEQROO/CG/A-036-2025, por medio del cual se determinó respecto de la inviabilidad para implementar la figura del Representante Indígena ante los Ayuntamiento de los Municipios de Quintana Roo, con lo cual aducen la violación a sus derechos político electorales.
11. Lo anterior, en atención a lo dispuesto por los artículos 41 párrafo III, base VI y 99 de la Constitución Federal; artículos 41, fracción I, y 42, fracción IV, ambos de la Constitución Local; 49, fracción II, párrafo octavo; 220, fracción I, de la Ley de Instituciones; 94, 95 fracción VIII y 96 de la Ley de Medios; en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interno del Tribunal.

### 2. Procedencia.

12. **Causales de improcedencia.** Toda vez que esta autoridad jurisdiccional no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 31 de la Ley de Medios, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por la parte actora.
13. **Requisitos de procedencia.** En términos de lo dispuesto por los artículos

25 y 26 de la Ley de Medios, el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia, tal y como quedó asentado en el auto de admisión de fecha veintidós de enero.

### 3. Escrito *Amicus Curiae* (Amigos del Tribunal).

14. La SCJN ha establecido que la figura de *amicus curiae*<sup>2</sup>, o “amigo de la corte”, permite que personas o instituciones que no forman parte del juicio participen de manera voluntaria para dar su opinión o aportar información útil al tribunal.
15. Su objetivo es ayudar al juzgador a tomar una mejor decisión, especialmente en casos que tienen impacto social importante, aportando argumentos, datos o análisis que pueden enriquecer la resolución<sup>3</sup>.
16. En materia electoral, la Sala Superior ha establecido que es un instrumento que puede presentarse durante la tramitación de los medios de impugnación en materia electoral, con el objetivo de aportar argumentos, doctrina, legislación o jurisprudencia, ya sea nacional o internacional.
17. Su finalidad es ayudar a la persona juzgadora a comprender mejor el caso, especialmente en temas de derechos fundamentales o asuntos jurídicamente relevantes.
18. Para que proceda, debe cumplir tres requisitos:
  - Presentarse antes de que se dicte la resolución.
  - Ser promovido por una persona ajena al proceso, es decir, que no sea parte.
  - Tener como finalidad aportar información u opiniones jurídicas, sin interés personal en el litigio.

---

<sup>2</sup>Expresión latina que refiere: amigos de la corte.

<sup>3</sup>Tesis aislada de rubro “*AMICUS CURIAE. SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO*”. Registro digital: 201690. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Común. Tesis: I.10o.A.8 K (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, página 2412.

19. Es importante señalar que no es vinculante, pero sí relevante, ya que permite incorporar opiniones especializadas<sup>4</sup>.
20. Es por ello que, para este Tribunal, aunque un escrito presentado bajo la figura *amicus curiae* no es vinculante, resulta importante para allegarse de aportaciones técnicas sobre temas relevantes del caso, pues se convierte en una forma en la que una persona ajena al caso pueda aportar datos empíricos o información fáctica adicional dentro de los procesos judiciales, fortaleciendo la democracia.
21. Por tanto, el fin último del *amicus curiae* es aportar más elementos al Tribunal para enriquecer el análisis del caso y ayudar a que tome una decisión mejor informada<sup>5</sup>.
22. En el caso concreto, el escrito presentado por la ciudadana Freyda Marybel Villegas Canché cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia 8/2018, conforme a lo siguiente:
23. Por lo que hace al requisito consistente en que el escrito se presente antes de la resolución del asunto, se advierte que el mismo fue promovido dentro de la etapa de sustanciación del expediente, es decir, con anterioridad a la emisión de la sentencia, por lo que se cumple con lo previsto en la jurisprudencia aplicable en cuanto a la oportunidad para su presentación.
24. En cuanto al requisito relativo a que el *amicus curiae* sea presentado por una persona ajena al proceso, se advierte que la promovente comparece en su carácter de ciudadana y diputada federal, manifestando expresamente su intervención en calidad de *amicus curiae*. En ese sentido, no se desprende que tenga el carácter de parte dentro del medio de impugnación, ya sea como actora, autoridad responsable o tercera interesada.

---

<sup>4</sup>Jurisprudencia 8/2018 de rubro "AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.

<sup>5</sup>Criterio sostenido en la sentencia SX-JDC-265/2025.

25. En cuanto a la finalidad del escrito, se advierte que cumple con su propósito, aportar elementos jurídicos para el análisis del caso. En él se citan disposiciones normativas como la Constitución local y federal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la SCJN, además de estándares internacionales.
26. Asimismo, desarrolla temas como la perspectiva intercultural, el derecho de autogobierno de los pueblos indígenas y su representación en los Ayuntamientos.
27. En consecuencia, a juicio de este Tribunal, el escrito de *amicus curiae* refiere el marco constitucional aplicable, incorpora una perspectiva intercultural y desarrolla criterios jurídicos en materia de derechos de los pueblos indígenas. Esto permite enriquecer la discusión desde un enfoque amplio y acorde con estándares nacionales e internacionales.
28. Si bien el escrito resulta un apoyo argumentativo, su alcance es complementario, pues funciona principalmente como un refuerzo de argumentos ya existentes, sin constituir un elemento determinante para la resolución del caso.
29. En cuanto a este aspecto, se cumple con el criterio establecido en la jurisprudencia, ya que el contenido del *amicus curiae* tiene un carácter meramente orientador y no resulta obligatorio para la autoridad jurisdiccional. En ese sentido, este Tribunal puede tomar en cuenta sus argumentos como apoyo en el análisis del caso o, en su caso, únicamente referirlos sin que tengan un impacto decisivo en la resolución.
30. En consecuencia, el escrito presentado como *amicus curiae* resulta admisible, al cumplir con los requisitos establecidos en la jurisprudencia

8/2018<sup>6</sup>, al haber sido promovido por una persona ajena al proceso, antes de la emisión de la resolución y con la finalidad de aportar elementos jurídicos para el análisis del asunto.

#### 4. Juzgar con Perspectiva Intercultural.

31. De conformidad con la manifestación de la parte actora, de ser indígenas mayas pertenecientes a diversos municipios del Estado de Quintana Roo, este Tribunal considera necesario abordar el estudio de la controversia con el uso de la herramienta jurídica de perspectiva intercultural.
32. Sirve de criterio a lo anterior, la Jurisprudencia 19/2018 de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL.ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**<sup>7</sup> la cual señala que cuando en el asunto se involucren derechos de los pueblos o comunidades indígenas o de alguna persona indígena, existe la obligación constitucional y convencional de juzgar en su caso con una perspectiva intercultural.
33. En efecto, el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica una obligación para cualquier juzgador para tener en cuenta los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, al momento de resolver controversias, así como de reconocer sus especificidades culturales, las instituciones que son propias y tomar tales aspectos al momento de adoptar la decisión.
34. Así con la reforma efectuada a la Constitución Federal el artículo 2° tuvo como eje central: la eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra cualquier persona; la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; y las obligaciones de las autoridades respecto de los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre la mujer y el hombre.

---

<sup>6</sup> De rubro: “AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”. Las jurisprudencias y tesis del TEPJF pueden ser consultadas en la página de internet <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

<sup>7</sup> Consultable en el siguiente link:

<https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=19/2018>

35. En la referida reforma, se destacó el derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas, derivado de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, está fijado en un ámbito de protección especial, que permite y asegura que los miembros de estas comunidades cuenten con la protección necesaria y los medios relativos, que garanticen el acceso pleno a sus derechos.
36. Consolidándose en ese momento, las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y ampliando su ámbito de protección en lo social, económico y cultural, garantizándose además de la reglamentación de su organización interna, el efectivo acceso a la jurisdicción.
37. El reconocimiento que a nivel Estado se realice a los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, se encuentra correlacionado con la protección que se les ha dado en el plano a nivel nacional e internacional.
38. Una de las medidas que se han desplegado a favor de esos grupos, es la emisión de diversos instrumentos internacionales, entre los que destacan:
  - El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.
  - La Declaración de la Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el trece de septiembre de dos mil siete.
  - La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el quince de junio dos mil dieciséis.
39. En ese sentido, la reforma constitucional al artículo 2, además de resultar acorde a lo establecido en los tratados internacionales, implica el reconocimiento del pluralismo jurídico que de facto existía desde antes de

la reforma, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho del Estado mexicano.

40. Un elemento fundamental de la autonomía indígena constituye el reconocimiento y aplicación de los sistemas normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros.
41. La SCJN en el *“Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas”*<sup>8</sup> señala que la perspectiva intercultural en el acceso a la justicia se manifiesta de manera especial al apreciar los hechos y las pruebas sobre las cuales se han de aplicar las normas jurídicas.
42. Asimismo, en dicho Protocolo se establece que entre las obligaciones que deben ser cumplidas por las personas juzgadoras al resolver el fondo de los asuntos está el desechar los estereotipos que tradicionalmente existen sobre las personas, pueblos y comunidades indígenas.
43. Igualmente, se reconoce las especificidades culturales que pueden incidir en la manera en que se valora la prueba, en el entendimiento de los hechos controvertidos, así como en la forma de interpretar las disposiciones aplicables; ponderar los casos de posible colisión entre derechos humanos; y garantizar que la resolución y las reparaciones sean culturalmente adecuadas.
44. Así, se establece que la observancia a esas obligaciones es determinante para que, tras un proceso que ha cumplido con las garantías conducentes, se materialice el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

---

<sup>8</sup> Consultable en la siguiente liga electrónica: [https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/202211/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural\\_Ind%C3%ADgenas\\_Digital\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/202211/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Ind%C3%ADgenas_Digital_0.pdf)

45. Por su parte, la Sala Superior ha establecido que realizar un estudio con una perspectiva intercultural implica basarse en el pluralismo jurídico, acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar y valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas.<sup>9</sup>
46. Por lo antes expuesto, juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la existencia de instituciones propias del derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrollan, y con ello, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.
47. Ahora bien, también cabe apuntar que la perspectiva intercultural como una herramienta jurídica para garantizar de mejor manera sus derechos por parte de los juzgadores, no lleva necesariamente a conceder la razón en todos los casos, ya que debe analizarse tanto las circunstancias particulares como el conjunto de normas que regulan la materia de la controversia.

## 5. Cuestión Previa

48. Antes de entrar al estudio de fondo del asunto, debe señalarse que este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en el sentido de establecer protecciones especiales en favor de las comunidades indígenas y las personas que las integran, considerando las condiciones de desigualdad que enfrentan para facilitarles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarles en estado de indefensión.
49. Por lo tanto, el presente caso se atenderá, en lo que resulten aplicables, a la luz de la jurisprudencia **13/2008** de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**<sup>10</sup> y, la jurisprudencia **04/99**, de

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 19/2018, de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”.

<sup>10</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR<sup>11</sup>**, lo cual implica que este Tribunal no solo debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también la ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso judicial.

50. La suplencia de la expresión deficiente de los agravios encuentra su justificación en la necesidad de equilibrar el proceso, con la finalidad de que las partes accedan al mismo de una manera más equitativa y más justa.
51. Es una medida compensatoria que se ha creado para aquellos casos en que la parte promovente expresa su disenso de una forma deficiente o cuando los agravios no se puedan deducir de los hechos narrados en la demanda, sin que signifique una sustitución de la carga procesal de la parte actora, de tal forma que tratándose de determinados derechos y/o personas pertenecientes a grupos vulnerables, la suplencia procede, incluso, ante la ausencia total de agravios.

## **6. Estudio de Fondo.**

### **Pretensión, causa de pedir y síntesis de agravios.**

52. Conforme al criterio<sup>12</sup> emitido por la Sala Superior, este órgano jurisdiccional tiene la obligación de interpretar los medios de impugnación presentados, analizando de manera integral los mismos, con el objeto de determinar con exactitud la verdadera intención de las y los promoventes, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral.
53. **Pretensión.** Se puede advertir que la pretensión de la parte actora consiste

<sup>11</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

<sup>12</sup> Consultable en la jurisprudencia 4/99, de rubro: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**"

en que este Tribunal revoque el Acuerdo Impugnado y, en consecuencia, se le permita ejercer su derecho humano de elegir por usos y costumbres a su Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Quintana Roo, como lo reconoce el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal; y se ordene a la autoridad responsable que realice los procedimientos necesarios para la implementación de la figura de representante indígena para el proceso electoral local 2027. De tal forma que se reconozca y maximice su derecho político electoral en la vertiente de votar y ser votado bajo esta figura.

54. **La causa de pedir** la sustenta en la violación al derecho de la tutela judicial efectiva y a su derecho constitucional de elegir la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Quintana Roo, a través del sistema de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas mayas, así como en el precedente SUP-REC-588/2018 y los principios constitucionales de legalidad y certeza que rigen la materia electoral.
55. **Síntesis de agravios.** De la lectura integral realizada a los escritos de demanda, se advierte que las y los promoventes, hicieron valer fundamentalmente **un único agravio**, en los catorce medios de impugnación, el cual versa esencialmente en lo siguiente:

**AGRAVIO ÚNICO: VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 2, APARTADO A, FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE TUTELA LA ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE INDÍGENA DE LOS AYUNTAMIENTOS POR MEDIO DE USOS Y COSTUMBRES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

56. Las y los promoventes refieren en sus escritos de demanda respectivos, que el Acuerdo Impugnado les causa agravio de manera directa, así como también agravia al interés público, pues vulnera su derecho político electoral de elegir Representante Indígena ante los Ayuntamientos, por medio de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas mayas del Estado de

Quintana Roo, además que resulta desproporcional y contrario al principio de progresividad de los derechos humanos.

57. De igual modo, aducen que consentir el acuerdo impugnado, afecta su derecho político al impedir que los indígenas mayas ejerzan su derecho de elegir, a su representante indígena, a través de su sistema de usos y costumbres.
58. Además, señalan que el Consejo General, se limita a emitir un pronunciamiento respecto de la inviabilidad de atender su derecho de petición para la implementación de la figura de Representación Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios de Quintana Roo, en el proceso electoral 2027, argumentando que dicha inviabilidad obedece a la ausencia de leyes reglamentarias o secundarias, cuya reglamentación es competencia de los integrantes del Poder Legislativo para su aplicación y desarrollo por parte del Instituto.
59. Lo cual, aducen que quedó sustentado en el precedente SUP-REC-588/2018 en donde la Sala Superior interpretó el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal en el que se fundó su causa de pedir ante la autoridad responsable.
60. En ese orden de ideas, aducen que la Autoridad Responsable, al declarar la inviabilidad de su petición de elegir representante indígena ante los Ayuntamientos de los municipios del estado, se olvida de la supremacía constitucional que ubica a la carta fundamental jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas internas que puedan llegar a aplicar a sus gobernados y todo ente susceptible de ser regido por el imperio de derecho, pues pasa por alto que todos los dispositivos que emanan de la Constitución deben ser vinculantes, acatados por encima de disposiciones legales inferiores e interpretados y aplicados por las autoridades con estricto respeto a los derechos humanos y al principio *Pro Persona*.

61. Por otro lado, señala que una omisión legislativa no es impedimento para que el Instituto implemente la multicitada figura de representación, en virtud de que no existe justificación constitucional, ni legal para que el Consejo General haya determinado la inviabilidad de pronunciarse respecto de lo solicitado.
62. Finalmente, la parte actora refiere que, con la emisión del Acuerdo Impugnado, la responsable vulneró el principio *Pro Persona* en perjuicio de los promoventes, pues dejó de observar lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, así como los derechos humanos reconocidos en la carta magna y en los tratados internacionales de los que México es parte, así como las garantías para su protección.

## **7. Marco normativo**

63. Acorde con la precisión del problema jurídico a resolver por este Tribunal, se estima conveniente describir el marco jurídico aplicable en el tema de análisis.

### **Igualdad y No Discriminación**

64. Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos disponen que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole.
65. El artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

66. Por su parte el numeral 8 de la citada Declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
67. Por su parte el artículo 3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas establece que dichos pueblos, indígenas y tribales, deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, los cuales se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres que formen parte de esos pueblos.
68. De igual forma, establece que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados.
69. El artículo 1, de la Constitución Federal señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como, de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.
70. En ese sentido, dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.
71. En esta tesitura, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

72. Además, establece la prohibición de toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
73. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo 1, fracción III, define a la discriminación como: toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en la edad o cualquier otro motivo.
74. Por su parte, el artículo 2, de la Ley en cita, indica que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; y que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como, su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.
75. En tanto, la Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo en los artículos 1, 2 fracción I, 3, 4, 5, 7 y 8, dispone las mismas regulaciones que la referida Ley Federal, pero en su ámbito de aplicación local.
76. El artículo 2, párrafo 3, de la Ley de Instituciones, establece que los derechos políticos y electorales en la entidad se ejercerán sin discriminación por origen étnico o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

### **Derecho a la Libre Determinación y Autonomía.**

77. Por su parte, el artículo 2° primer párrafo de la Constitución Federal, reconoce que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son, en esencia, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.
78. El apartado A, fracción X del mismo numeral reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, entre otras cosas, para elegir, en los municipios con población indígena, representantes en los ayuntamientos, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables, de igual forma determina que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política.
79. Dicho precepto constitucional reconoce, entre otros criterios para identificar a quiénes les aplican las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, aquellas personas que se autoadscriban como tales, independientemente de su lugar de residencia o si hablan o no alguna lengua indígena.
80. A partir de ello, la Sala Superior, ha considerado reiteradamente que, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulen.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 12/2013, de la Sala Superior, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

81. En este sentido, como medios de prueba idóneos para acreditar un vínculo con la comunidad, se establecieron de manera enunciativa más no limitativa los siguientes:
- Ser originaria/o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.
  - Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
  - Participar en reuniones de trabajos tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
  - Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones dentro de la población o distrito indígena por el que pretenda ser postulada la persona.
82. Aunque los anteriores requisitos se han ido extendiendo y robusteciendo en la doctrina jurisprudencial de la Sala Superior, así como a través de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales, en su calidad de autoridades registradoras, lo cierto es que todos tienen como finalidad acreditar la existencia de algún vínculo con una determinada comunidad, para garantizar que quienes resulten electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión y, evitar con ello, un posible fraude.
83. Es decir, el fin que se persigue mediante la implementación de acciones afirmativas como son las cuotas indígenas, es que personas con conocimiento real de la problemática de los pueblos y comunidades indígenas, logren defender los intereses de estas minorías, lo cual solo se logra con una pertenencia auténtica al núcleo de que se trate.

84. Por tanto, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.
85. En igual sentido, el artículo 13 de la Constitución Local, en la parte que nos ocupa, establece que el Estado de Quintana Roo, como parte de la nación mexicana, tiene una composición pluricultural, sustentada originariamente en sus comunidades y pueblos indígenas mayas, que se encuentran asentados y conviven en su territorio.
86. Por su parte al apartado A de dicho precepto, en su fracción VII, reconoce el derecho a las personas ciudadanas indígenas a elegir en cada pueblo o comunidad indígena de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a una persona ciudadana indígena que los represente ante el Ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del Cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran.

## **8. Caso Concreto**

87. Las y los ciudadanos promoventes, cada uno en lo individual, señalan en sus escritos de demanda respectivos, que con la aprobación del acuerdo impugnado se vulnera su derecho político electoral de elegir representantes indígenas ante los Ayuntamientos de los municipios del Estado, por medio de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas mayas del Estado de Quintana Roo.
88. En ese sentido, la parte actora señala fundamentalmente que le causa agravio la respuesta emitida por la responsable derivado del ejercicio de su derecho de petición, esto es, el pronunciamiento emitido por el Consejo General del Instituto respecto a la inviabilidad de implementar la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del

Estado para el proceso electoral 2027.

89. Lo anterior, sustentado en el hecho de que, la inviabilidad obedece a la ausencia de leyes reglamentarias o secundarias, cuya reglamentación de dicha figura, a juicio de la responsable, es competencia de los integrantes del Poder Legislativo, para su posterior aplicación y desarrollo del mandato constitucional respecto a la figura de representante indígena por parte del Instituto.
90. En ese orden de ideas, la actora refiere que no es impedimento la omisión legislativa del Congreso del Estado a la que alude la responsable, por lo que no existe justificación constitucional, ni legal para que la autoridad responsable en el acuerdo combatido emita un pronunciamiento respecto de la inviabilidad de atender en este momento sus solicitudes relativas a la implementación de la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del Estado para el proceso electoral 2027, al ser este un mandato constitucional.

### **9. Consideraciones del Consejo General para sustentar el acuerdo impugnado.**

91. En su parte sustancial, la responsable atiende la solicitud planteada por la parte actora de manera concreta a partir del párrafo 23 en adelante del acuerdo impugnado, sustentando su decisión con base en la sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-588/2018, misma que la parte actora invoca para fundar su causa de pedir respecto a la implementación de la figura de representante indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del Estado para el proceso electoral local 2027.
92. Derivado de lo anterior, el Consejo General para sustentar su decisión, transcribió en el acuerdo impugnado dicha sentencia en su parte medular, específicamente lo resuelto en sus páginas 49 y 50 respecto al capítulo de

Interpretación del artículo 2, apartado A, fracción VII (ahora fracción X) de la Constitución Federal, citando lo siguiente:

*“En la inteligencia que, el OPLE de Sinaloa sí cuenta con facultades para reglamentar y emitir lineamientos, siempre y cuando lo haga a partir de la legislación electoral emitida por el Congreso local, en otras palabras, la facultad reglamentaria del Instituto Electoral local está acotada a complementar las leyes del Congreso emitidas exclusivamente en materia electoral.*

*De ahí que, esta Sala Superior considera que, en el caso específico de Sinaloa, el OPLE no está en posibilidad jurídica de emitir normas reglamentarias y/o lineamientos, hasta en tanto el legislador local expida de modo completo, la regulación que permita el ejercicio del derecho político de representación de que se trata, puesto que, de lo contrario, se podría vulnerar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.*

*De ahí la improcedencia de la solicitud del Partido Sinaloense relativa a que el OPLE emita lineamientos en la materia.*

*b) Con relación a que el OPLE lleve a cabo las acciones necesarias para realizar la elección, esta Sala Superior considera que dicha petición es inviable en tanto el Congreso Local no regule el ejercicio del derecho en comento previsto en el artículo 2 constitucional.*

93. A partir de ahí, el Consejo General resaltó la similitud de la petición realizada por las y los ciudadanos actores respecto a la implementación de la figura de Representante Indígena en los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, con la del caso Sinaloa —que se atendió mediante el citado precedente—.
94. En ese sentido, la responsable refirió que, en dicho asunto, la Sala Superior razonó que el OPLE de Sinaloa si contaba con facultades para reglamentar y emitir lineamientos para hacer efectiva la elección de la representación indígena, siempre y cuando lo hiciera a partir de la legislación electoral emitida por el Congreso local, para estar en posibilidad de regular el ejercicio del derecho de dicha figura.

95. Además, que la autoridad electoral local no estaba en posibilidad jurídica de emitir normas reglamentarias y/o lineamientos, hasta en tanto el legislador local expidiera de modo completo, la regulación que permita el ejercicio del derecho político de representación de que se trata.
96. Es así que, el Consejo General a partir de lo resuelto por la Sala Superior en el precedente de referencia, emitió el acuerdo con el que dio contestación a la solicitud de las y los ciudadanos indígenas respecto a la implementación de la figura de representante indígena en los Ayuntamientos de los Municipios del Estado para el proceso electoral local 2027.
97. Señalando que, primero, era necesario que se encuentre tutelado en el marco normativo vigente, las disposiciones legales electorales para la ejecución del procedimiento para hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal, en relación a lo dispuesto en la fracción VII, apartado A, del artículo 13 de la Constitución local, relativo a la tutela del principio de legalidad al cual se encuentra sujeto el Instituto, como eje rector de la materia electoral.
98. A partir de ahí, el Consejo General arribó a las conclusiones siguientes:
  - a. Reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a elegir a una persona ciudadana indígena que los represente ante el Ayuntamiento, la cual deberá tener derecho a voz; en términos de lo previsto en la fracción VII, apartado A, del artículo 13 de la Constitución local.
  - b. Que no existe en el marco jurídico electoral vigente, la regulación que permita el ejercicio del derecho político de la representación indígena en términos de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución local, por lo que su competencia estaba acotada a complementar las leyes que emita en su

momento el Congreso del Estado exclusivamente en materia electoral en relación a esta figura.

c. Que atendiendo al marco jurídico electoral vigente, no era competente en este momento para la implementación de los procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos respecto a la figura de representante indígena.

99. En tal sentido, el Consejo General resolvió que en este momento era **inviabile** la solicitud de las y los peticionarios indígenas respecto a la implementación de la figura de representante indígena ante los Ayuntamientos del Estado para el proceso electoral 2027.

#### **10. Consideraciones de este Tribunal para sustentar su decisión.**

100. Del estudio realizado de manera integral al agravio planteado por la actora, se califica como **sustancialmente fundado**, con la respuesta otorgada por la autoridad responsable a la solicitud de la parte actora -derivado de su derecho de petición-, sobre el pronunciamiento de la inviabilidad de implementar la figura de Representante Indígena ante los Ayuntamientos de los Municipios del Estado para el proceso electoral 2027.
101. Lo anterior es así, en virtud de que la autoridad responsable partió de una premisa incorrecta al sustentar su decisión en el precedente SUP-REC-588/2018. Ello, debido a que dicho criterio no resulta aplicable al caso concreto, toda vez que el asunto que nos ocupa deriva de una solicitud planteada en términos distintos a aquellos que dieron origen al referido precedente, como se explica a continuación:
102. En síntesis, en el asunto referido, la Sala Superior analizó la posibilidad de que un OPLE emitiera lineamientos para regular integralmente la figura de representante indígena ante los Ayuntamientos, -reconocida en la norma fundamental (Constitución Federal)- sin contar con una base legislativa

previa.

103. Mientras que, en el presente caso, conforme a la petición originaria de la parte actora, no se trata específicamente de la creación de una regulación normativa compleja -como sería la existencia de la normativa legal o reglamentaria-, sino simplemente de la viabilización del ejercicio de un derecho de configuración constitucional directa, en este caso el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a una persona representante indígena ante el Ayuntamiento, consagrado en el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal, en correlación con el artículo 13, apartado A, fracción VII de la Constitución Local, cuyo desarrollo corresponde primordialmente a los propios pueblos y comunidades indígenas conforme a sus sistemas normativos internos.
104. De ahí que no sea jurídicamente válido trasladar de manera automática las consideraciones de dicho precedente al caso en estudio.
105. En ese sentido, se estima que la autoridad responsable parte de una premisa incorrecta al supeditar la eficacia del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir representante indígena, a la existencia de legislación secundaria. Perdiendo de vista, que basta el reconocimiento constitucional de dicha figura – constitución federal y local- para ser viable su implementación.
106. Lo anterior, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de **interpretar las normas** de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (*principio pro personae*)**.
107. Esto es, dicho principio se traduce en la obligación del estado mexicano – a través de todas las autoridades- de analizar el contenido y alcance de los

derechos humanos, de tal modo, que se acuda u opte por la norma más amplia o la interpretación más extensiva que favorezca o proteja en mayor medida a la persona; pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

108. De tal suerte, que la aplicación de este criterio en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que la persona juzgadora no debe pasar por alto y debe utilizar necesariamente cuando se trate de la interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección de manera que represente el estándar mínimo de las obligaciones del estado mexicano.
109. Lo anterior, se sustenta con la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.) en materia Constitucional, aprobada por la primera Sala de la SCJN, con el rubro: **“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUEL”**.<sup>14</sup>
110. En ese orden de ideas, la falta de regulación legislativa no puede erigirse como un obstáculo para el ejercicio y eficacia de un derecho humano reconocido expresamente a nivel constitucional, ya que ello implicaría vaciar de contenido el principio de supremacía constitucional y desconocer el efecto directo de los derechos fundamentales.
111. En ese sentido, vale precisar, como fue previamente referido en el apartado de marco normativo, que en el inciso A, fracción X, de la Constitución Federal, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, entre otras cosas, para elegir, en los municipios con población indígena, **representantes en los ayuntamientos**, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables, de igual forma determina que las

---

<sup>14</sup> Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000263>

constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política.

112. En armonía con lo anterior, el artículo 13 de la Constitución Local, en lo sustancial dispone lo siguiente:

**Artículo 13.-**

(...)

*El Estado de Quintana Roo, como parte de la nación mexicana, tiene una composición pluricultural, sustentada originariamente en sus comunidades y pueblos indígenas mayas, que se encuentran asentados y conviven en su territorio.*

*La conciencia de la identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en el territorio del Estado y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

(...)

Por su parte, en la parte que interesa, al apartado A, fracción VII de dicho precepto, a la literalidad, menciona:

(...)

*A. Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el territorio del Estado a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*  
*VII. Elegir en cada pueblo o comunidad indígena de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a una persona ciudadana indígena que los represente ante el Ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del Cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran;*

(...)

113. De tal forma, que se conoce la pluriculturalidad del Estado de Quintana Roo, conformado por las comunidades indígenas asentadas en el territorio, y se les reconoce su autonomía y autogobierno, así como el derecho a la libre determinación para elegir a la figura de Representante Indígena.

114. De lo anterior, queda evidenciado que contrario a lo concluido por el Consejo General, si existe el marco normativo electoral vigente de rango

constitucional que reconoce y regula el derecho de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Quintana Roo a elegir - de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales- a una persona ciudadana indígena que los represente ante el Ayuntamiento; quien tendrá derecho a voz en las sesiones del Cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente.

115. Sin embargo, vale precisar que, conforme al citado texto constitucional, la referida elección de representante indígena ante el Ayuntamiento, se realizará de acuerdo a la forma o método que ellos determinen, es decir, conforme a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de cada pueblo y comunidad indígena, siempre y cuando se trate de asuntos de su comunidad y municipio.
116. Debe destacarse que la figura de representación indígena ante los Ayuntamientos no constituye un cargo de elección popular en los términos del sistema de partidos políticos, sino un mecanismo de participación política diferenciada que se rige por los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.
117. De ahí que, no le asiste la razón a la parte actora al pretender que sea la autoridad responsable quien regule o implemente la figura de representante indígena en los términos solicitados, dado que, a quien le corresponde reconocer y garantizar la implementación de este derecho constitucional, es a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en cada uno de los Municipios del Estado, a través de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con base en su derecho constitucional de autonomía y libre determinación.
118. Lo anterior, a fin de garantizar y hacer efectiva la figura de representación indígena ante los Ayuntamientos, en estricta observancia a su derecho de autogobierno y conforme a sus usos y costumbres, de acuerdo con la jurisprudencia 19/2014 aprobada por la Sala Superior, de rubro:

“COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”<sup>15</sup>, de la cual se desprende que las comunidades indígenas tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos.

119. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende, en síntesis: a) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir ya sea a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; b) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; c) La participación plena en la vida política del Estado. En suma, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, no disponible para las autoridades.
120. Es por ello, que en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, como acontece en el caso que nos ocupa, al tratarse del derecho de representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, 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.
121. Asimismo, se debe considerar que el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, forma parte y potencializa su

---

<sup>15</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

derecho a la autonomía o autogobierno, en el entendido de que, si bien este último no constituye un derecho absoluto, toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, tal y como sucede en el caso que nos ocupa.

122. Sirve de sustento a lo anterior, los criterios jurisprudenciales 37/2016 y 4/2024 aprobados por la Sala Superior, bajo los rubros siguientes: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO”<sup>16</sup> y “COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER EstrictAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE”<sup>17</sup>, respectivamente.
123. Aunado a lo anterior, es importante hacer mención, que la responsable pierde de vista que basta el reconocimiento de un derecho humano de índole político- electoral en la norma constitucional -al ser la ley suprema del país-, como lo es el derecho de representación indígena ante los Ayuntamientos, para hacer efectivo dicho derecho.
124. Ya que, al estar reconocido en la norma constitucional -tanto federal como local- resulta suficiente para hacer efectivo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Quintana Roo a elegir en cada Ayuntamiento a un representante indígena.
125. Sin embargo, como ya se explicó, debe puntualizarse, que dicho reconocimiento y materialización de esta figura, debe llevarse a cabo al interior de cada pueblo y comunidad indígena que habita en cada uno de los Ayuntamientos del estado, a través de sus **normas, procedimientos y prácticas tradicionales.**

---

<sup>16</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

<sup>17</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

126. Por esa razón, la conclusión a la que arriba la responsable resulta equivocada, puesto que, se insiste, al estar reconocido este derecho en la norma constitucional -tanto federal como local- resulta suficiente para hacer efectivo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Quintana Roo a elegir en cada Ayuntamiento a un representante indígena.
127. En ese tenor, la Sala Superior ha señalado que la materialización de la prerrogativa constitucional que nos ocupa, puede efectuarse en cualquier temporalidad, con independencia de si existe o no un proceso electoral en curso, de la fecha prevista para la celebración de la jornada electoral o de la etapa en que el proceso se encuentre, dado que lo trascendente para tal efecto, es que en el terreno fáctico se garantice la libre determinación y autogobierno de los pueblos originarios para integrar los Ayuntamientos, a través de la designación referida, en estricto cumplimiento a lo mandado por el texto fundamental y atendiendo por supuesto a las normas consuetudinarias, procedimientos y prácticas tradicionales que establezcan sus autoridades.
128. En ese orden de ideas, la Sala Superior clarificó que no debe confundirse la posibilidad de que los partidos políticos postulen candidaturas indígenas a cargos de elección popular, las cuales sí deben sujetarse a los plazos que establece el proceso electoral ordinario, con la figura del representante indígena ante los Ayuntamientos, electo por usos y costumbres, previsto en el artículo 2 de la Constitución Federal<sup>18</sup>.
129. Pues si bien ambas figuras se encuentran encaminadas a garantizar la participación de dichas comunidades en la vida política de los Estados, la primera pretende hacer efectivo el acceso al poder mediante la celebración de elecciones constitucionales y, la segunda, atiende a una figura representativa de los intereses indígenas en el seno de la toma de decisiones municipales.

---

<sup>18</sup> COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LA ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES ANTE LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO NO EXISTA UN PLAZO ESPECÍFICO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL, NO LE SON APLICABLES LOS PREVISTOS PARA LOS PROCESOS COMICIALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DE SINALOA Y SIMILARES).

130. Asimismo, la representación indígena constituye una figura reconocida para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, en la que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los Ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de emitir las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.<sup>19</sup>
131. En síntesis, debe entenderse que la elección de representantes indígenas ante los diversos Ayuntamientos del Estado puede realizarse en cualquier momento o temporalidad, sin importar si nos encontramos dentro o fuera de un proceso electoral.
132. Una vez precisado lo anterior, de nueva cuenta, cabe hacer mención que la conclusión a la que arriba la responsable de pronunciarse respecto a la inviabilidad de implementar o materializar la figura de representación indígena, debido a la ausencia de legislación secundaria, puede ser entendida como la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo o como una restricción a su derecho constitucional previsto en el artículo 13, fracción VII de la Constitución local.
133. Sin embargo, como se ha sostenido a lo largo de la presente resolución, dicha circunstancia no puede traducirse en la ineficacia de un derecho constitucionalmente reconocido, ni justificar la inacción de las autoridades administrativas, quienes se encuentran obligadas a garantizar su ejercicio en el ámbito de sus atribuciones.
134. Es decir, conforme al artículo primero de la norma suprema del país, las autoridades en el ámbito de sus competencias, no solo están obligadas a respetar los derechos humanos reconocidos en ella, sino también a garantizar o adoptar medidas positivas para hacerlos efectivos.

---

<sup>19</sup> SM-JDC-48-2024

135. De ahí que, este Tribunal estima, que resulta **fundado** el agravio, pues la respuesta emitida por la autoridad responsable no satisface plenamente su derecho de petición, ya que, si bien existe un pronunciamiento formal, el mismo carece de eficacia material al limitarse a declarar la inviabilidad de lo solicitado lo cual resulta incompatible con el estándar reforzado aplicable en materia político-electoral, particularmente tratándose de personas integrantes de comunidades indígenas.
136. En consecuencia, y al haberse declarado **fundado** dicho agravio, es procedente emitir una sentencia con efectos de naturaleza declarativa<sup>20</sup> y garantista en los términos siguientes:

### EFFECTOS

**PRIMERO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de controversia.

**SEGUNDO.** Se declara la existencia, vigencia y eficacia directa e inmediata del derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Quintana Roo a elegir, conforme a sus sistemas normativos internos, a una persona Representante Indígena ante los Ayuntamientos, en términos de los dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal, así como en el artículo 13, apartado A, fracción VII de la Constitución Local.

**TERCERO.** Se declara que la ausencia de la legislación secundaria no constituye una condición necesaria, ni un obstáculo válido para el ejercicio del derecho referido, por lo que ninguna autoridad podrá supeditar, restringir o diferir su materialización bajo ese argumento, en atención a los principios de supremacía constitucional, efecto directo de

---

<sup>20</sup> Jurisprudencia 7/2003 de rubro: **ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.**

los derechos humanos y progresividad.

**CUARTO.** Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para ejercer, en cualquier momento, su facultad de designar a sus representantes ante los Ayuntamientos, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, como expresión de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

**QUINTO.** Se establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho declarado, adoptando medidas positivas, razonables y culturalmente adecuadas para su plena efectividad, sin interferir indebidamente en los sistemas normativos internos de las comunidades.

**SEXTO.** En consecuencia:

1. Se dejan a salvo los derechos de las y los ciudadanos, así como de las comunidades indígenas para llevar a cabo, en cualquier momento, la elección de sus representantes ante los Ayuntamientos, conforme a sus usos y costumbres.
2. Se **notifica** al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo para que, en el ámbito de sus atribuciones, asuma el papel activo de coadyuvancia, acompañamiento y garantía evitando interpretaciones restrictivas que limiten el ejercicio del derecho reconocido.

137. Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación.

**SEGUNDO.** Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir, conforme a sus sistemas normativos internos, a una persona Representante Indígena ante los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, como una expresión de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, en términos de los dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracción X de la Constitución Federal, así como en el artículo 13, apartado A, fracción VII de la Constitución Local, para los efectos precisados en la parte considerativa de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos en sesión pública virtual, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada Claudia Ávila Graham y la Magistrada Thalía Hernández Robledo, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe. Quienes, para su debida constancia, firmaron con posterioridad la presente sentencia.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA**

**CLAUDIA ÁVILA GRAHAM**

**THALÍA HERNÁNDEZ ROBLEDO**



**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA CONTRERAS**

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia JDC/002/2026 y acumulados, aprobada por el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo en fecha 30 de abril de 2026.