



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-145/2020**

**PARTE ACTORA: JULIO GÓMEZ  
CRUZ Y OTROS, INTEGRANTES DE  
LA AGENCIA MUNICIPAL DE SAN  
MATEO YUCUCUY, MUNICIPIO DE  
SANTIAGO TILLO, NOCHIXTLÁN,  
OAXACA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE OAXACA**

En Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veinte, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA** dictada el ocho del actual, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecisiete horas con treinta minutos** del día de la fecha, el suscrito la **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando de la misma, con firma electrónica, constante en ciento treinta y nueve páginas con texto. **DOY FE.**\_\_\_\_\_

EL ACTUARIO

LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-145/2020

**PARTE ACTORA:** JULIO GÓMEZ  
CRUZ Y OTROS, INTEGRANTES DE  
LA AGENCIA MUNICIPAL DE SAN  
MATEO YUCUCUY, MUNICIPIO DE  
SANTIAGO TILLO, NOCHIXTLÁN,  
OAXACA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO  
DE OAXACA

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL  
ENGROSE:** MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO

**SECRETARIADO DEL ENGROSE:**  
OLGA MARIELA QUINTANAR SOSA,  
ERNESTO SANTANA  
BRACAMONTES Y RAMÓN  
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES

Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio al rubro indicado, interpuesto por diversos integrantes y autoridades de la agencia municipal de San Mateo Yucucuy, perteneciente al municipio de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, en el sentido de **CONFIRMAR**, la determinación del Tribunal electoral de dicha entidad federativa por medio de la cual se declaró incompetente para conocer de la controversia entre un ayuntamiento y una agencia municipal en favor de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de aquella entidad federativa.

1

## I. ANTECEDENTES

De lo narrado en la demanda y de las constancias del expediente se advierte lo siguiente:

**1. Solicitudes de transferencia de recursos por parte de la Agencia Municipal y consulta.** Mediante diversos escritos, la comunidad solicitó al Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, la entrega de recursos económicos de los ramos 28 y 33, fondo IV, del ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve, así como la realización de una consulta para definir los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades para la administración directa de tales recursos.

**2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales en el régimen de sistemas normativos internos (JDCl/70/2019).** Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento, el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, los integrantes de la agencia municipal presentaron un medio de impugnación para controvertir la omisión del ayuntamiento de entregar la transferencia de los recursos acordados, sobre la participación de los ramos 28 y 33 fondo IV del año dos mil diecinueve; la acción declarativa respecto al reconocimiento del derecho de administrar directamente sus recursos, así como la solicitud de la realización de una consulta previa e informada para definir los aspectos cuantitativos y cualitativos necesaria para la transferencia de las responsabilidades.

**3. Resolución del Tribunal Electoral local (Acto impugnado).** El veinticuatro de enero de dos mil veinte, el tribunal local determinó declararse incompetente para conocer del caso por considerar que la autoridad que debía resolver era la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, toda vez que, en su concepto, no hay



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

claridad en los criterios de la Sala Superior sobre la competencia de los tribunales electorales en casos similares y, compartiendo lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 46/2018, estimó que no era un asunto que perteneciera a la materia electoral.

**4. Juicio ciudadano federal (SX-JDC-38/2020).** Inconformes con la resolución anterior, el siete de febrero de dos mil veinte, los integrantes de la agencia municipal presentaron demanda para la protección de los derechos político-electorales ante la Sala Regional Xalapa, por la supuesta violación de su derecho a ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo ante la omisión de la entrega de los recursos públicos.

**5. Ejercicio de la facultad de atracción.** El dieciocho de febrero del presente año, la Sala Regional solicitó a esta Sala Superior el ejercicio de su facultad de atracción para conocer la demanda, lo cual motivo la integración del expediente SUP-SFA-3/2020. El diecinueve de febrero, esta Sala Superior determinó ejercer su facultad de atracción por tratarse de una cuestión de importancia y trascendencia ya que se está ante un problema de relevancia normativa respecto a la competencia de los tribunales electorales en relación con los derechos de autogobierno y participación política de las comunidades indígenas que requiere precisar si los criterios emitidos por esta Sala Superior se ven o no modificados por nuevas reflexiones derivadas del contexto normativo vigente.

**6. Integración del expediente ante la Sala Superior y turno a ponencia.** En cumplimiento a lo anterior, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JDC-145/2020** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

**7. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió el presente juicio y, al encontrarse debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción.

**8. Presentación y rechazo del proyecto de resolución.** En sesión de ocho de julio, el Magistrado Indalfer Infante Gonzales sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el proyecto de resolución, y toda vez que las Magistradas y los Magistrados determinaron, por mayoría de votos, rechazar la propuesta; se designó a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso como encargada de elaborar el engrose respectivo.

## **II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación<sup>1</sup> en términos de lo aprobado mediante Acuerdo de Sala de doce de febrero pasado, por tratarse de un juicio ciudadano en el que se controvierte de la determinación del Tribunal local en el que declaró que carecía de competente para conocer de la entrega y administración directa de recursos a las comunidades indígenas, al considerar que el criterio de este órgano jurisdiccional ha quedado superado por determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **2. URGENCIA PARA RESOLVER**

Este órgano jurisdiccional considera que el presente asunto es de urgente resolución, de conformidad con el punto IV del

---

<sup>1</sup> Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 186, fracciones III, inciso c) y X, 189, fracciones I, inciso e) y XIX, y 199, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Acuerdo General 2/2020, así como en el lineamiento III, del Acuerdo General 4/2020 de esta Sala Superior relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19<sup>2</sup>.

Asimismo, en el diverso Acuerdo General 6/2020, se previó la necesidad de adoptar medidas adicionales para resolver con mayor celeridad sobre aquellos asuntos cuyas temáticas se relacionen con diversos supuestos, entre ellos, asuntos en los que se involucre a cualquier persona integrante de algún grupo en el que pueda advertirse que por ese sólo hecho se le restringen sus derechos político-electorales.

Bajo estas condiciones, está justificada la resolución del presente recurso en sesión no presencial, toda vez que el asunto que nos ocupa está relacionado con la omisión que se atribuye al Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochíxtlán, Oaxaca, sobre la exigencia de entrega de recursos federales para la administración directa por parte de la agencia municipal de San Mateo Yucucuy; de modo que están involucrados los derechos político-electorales de las personas y/o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

### 3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

<sup>2</sup> De conformidad con el mencionado Acuerdo, la Sala Superior podrá resolver de forma no presencial, además de los asuntos previstos en el artículo 12, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, aquellos que se consideren urgentes, ya sea por encontrarse vinculados a algún proceso electoral y respecto del cual existen términos perentorios, o bien porque se pudiera generar un daño irreparable

**a. Forma y personería.** En la demanda se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que les causa la resolución combatida y los preceptos presuntamente violados.

Asimismo, consta el nombre y firma autógrafa de Julio Gómez Cruz, Juan Manuel Cruz Victoria, Juan Gómez Flores, Roberto Cruz Osorio y Mauricio Velasco Cruz; quienes se ostentan como integrantes y autoridades de la agencia municipal y hacen valer derechos, tanto en su dimensión individual, como, y principalmente, en su dimensión colectiva, en su calidad de autoridades y representantes de la agencia municipal de San Mateo Yucucuy, municipio de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca.

Al respecto, es criterio de esta Sala Superior que, cuando en el litigio o controversia relacionada con la defensa de los derechos político-electorales se encuentran como parte ciudadanos mexicanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, debe concluirse que respecto de éstos es admisible que comparezcan al juicio por sí mismos o, si así lo estiman conveniente o necesario, a través de algún representante legal, en aplicación directa de lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como prerrogativa fundamental de los indígenas mexicanos, el de ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura (usos y costumbres), en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, siempre y cuando esté debidamente demostrada la representación legal de quien comparezca a nombre de los interesados.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 28/2014 con rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

En el caso, de la cadena impugnativa se advierte que quienes promovieron el juicio local y ahora quienes promueven el juicio federal lo hicieron en su calidad de representantes y autoridades de la agencia municipal; para lo cual presentaron, en cada caso, las respectivas constancias de nombramiento, sin que se encuentre controvertida o desvirtuada en autos dicha calidad, por lo que se tiene por plenamente acreditada.

En consecuencia, se tiene como parte actora a la comunidad indígena de la agencia municipal de San Mateo Yucucuy, perteneciente al municipio de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, representada por los ciudadanos Julio Gómez Cruz, Juan Manuel Cruz Victoria, Juan Gómez Flores, Roberto Cruz Osorio y Mauricio Velasco Cruz, y a los actores por su propio derecho; no así a Marco Osorio Guzmán, toda vez que, si bien aparecen en el proemio y al calce de la demanda su nombre y cargo como Regidor primero, no impuso su firma autógrafa u otro elemento, como la huella digital o el sello de su cargo, que permita analizar o valorar su voluntad de promover el juicio que se resuelve. No obstante, se reconoce su calidad de integrante de la comunidad, en los términos del acta de la asamblea donde consta su nombramiento.

**b. Oportunidad.** Los actores presentaron su escrito oportunamente, considerado que la sentencia impugnada se notificó personalmente el tres de febrero del presente año y la demanda se presentó el siete de febrero siguiente; debiéndose descontar los días cinco, ocho y nueve de febrero, por ser días inhábiles y no tratarse de un asunto vinculado a un proceso electoral. En consecuencia, el plazo correría del cuatro al diez de febrero; por tanto, la interposición del recurso el día siete fue oportuna de conformidad con el artículo 7, numeral 2, de la Ley de Medios y el Acuerdo General 3/2008 relativo a la determinación de los días inhábiles, para los efectos del

cómputo de los plazos procesales en los asuntos jurisdiccionales competencia del Tribunal Electoral, el cual incluye entre los días inhábiles el día cinco de febrero.

**c. Legitimación e Interés Jurídico.** Los actores cuentan con legitimación e interés jurídico para promover los juicios ciudadanos porque se trata de los promoventes del juicio primigenio ante el tribunal local responsable de la resolución que en esta vía se reclama; siendo además ciudadanos integrantes de una agencia municipal indígena en cuya demanda reclaman diversas omisiones del ayuntamiento relacionadas con su derecho a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, vinculado con los derechos de la comunidad que representan al autogobierno respecto de la administración directa de los recursos federales.

**d. Definitividad y firmeza.** Se cumplen estos requisitos de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación local que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar una resolución del tribunal electoral responsable, siendo el medio idóneo para ello el juicio para la protección de los derechos político-electorales de índole federal.

En consecuencia, al cumplir los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia de los medios de impugnación, lo conducente es abordar el estudio de fondo de la controversia planteada.

## **4. ESTUDIO DE FONDO**

### **4.1 Antecedentes del caso**

Ante el tribunal local, la parte actora manifestó que, antes de dos mil ocho, la agencia no había recibido ningún apoyo en recurso u obras por parte del ayuntamiento. A partir de dicho año, se habría convenido que, respecto del total que el municipio recibe por concepto de participaciones del ramo 33



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

fondo III, el 50% del recurso sería para el ayuntamiento y el otro 50% para la agencia.

Al no haber recibido la agencia ningún apoyo en el dos mil ocho, se habría acordado que en el año siguiente (dos mil nueve), el 100% del recurso fuera ejercido por la agencia, como compensación, al no habersele entregado el 50% en el año dos mil ocho. "Desde entonces, y a la fecha, respecto al ramo 33 fondo III, el Municipio ha destinado en obras a la agencia el 50% del monto total del ejercicio fiscal correspondiente".

La parte actora expuso también que, desde el año dos mil diecisiete, el ayuntamiento no entregó ni ejerció obra con los recursos del ramo 33 fondo III a la agencia. Ante tal circunstancia "y por exigencia de la agencia" en el dos mil dieciocho, el ayuntamiento convocó a los entonces representantes de la agencia para llegar a un acuerdo sobre la ejecución de obra con los recursos de dicho ramo y fondo, para los ejercicios dos mil dieciocho y dos mil diecinueve. En específico, "el día 6 de marzo de 2018, se convino entre el ayuntamiento y la agencia en cita, que [del] recurso del ramo 33 fondo III, [les] correspondería a cada comunidad (ayuntamiento y agencia) un monto de \$1, 123,811.03 (un millón ciento veintitrés mil ochocientos once pesos 03/100 M.N.)". Reiterándose el acuerdo de que el 50% de los recursos del ramo 33 fondo III corresponderían a la agencia en el dos mil diecinueve.

Sobre este aspecto la agencia manifestó: "en los últimos días del mes de junio del año en curso [dos mil diecinueve] convenimos (el Municipio y la Agencia Municipal) en la ejecución del fondo III del ramo 33 del ejercicio fiscal que transcurre; pero en tal acuerdo tampoco se ha respetado el derecho de la libre determinación y libre gobierno de la

agencia municipal de San Mateo Yucucuy, pues los recursos financieros no se le han entregado de manera directa [...], sino que, la agencia municipal lo único que hizo fue elegir la obra que debería ejecutarse con los recursos [...]; pero la ejecución y el trámite que ello conlleva, incluyendo la licitación, es a cargo del Municipio."

Ahora bien, respecto a los ramos 28 y 33 fondo IV, los actores manifestaron que el ayuntamiento se negó a entregar dichos recursos a la agencia; por lo que desde el inicio de su gestión (enero de dos mil diecinueve) han exigido por diferentes vías a la autoridad municipal para que, en respeto y reconocimiento de la libre determinación de la agencia municipal, entregue los recursos de tales ramos.

En el mes de febrero, los actores solicitaron a la Secretaría General de Gobierno una "solución amigable" respecto de la entrega de tales recursos, derivado de lo cual se convocó a una reunión de trabajo con las autoridades municipales, pero éstas no comparecieron. Con posterioridad, se realizaron diversas solicitudes al ayuntamiento para la entrega de los recursos de los ramos 28 y 33, fondos III y IV, de los ejercicios 2017, 2018 y 2019, y ante la Secretaría General de Gobierno, para que, como autoridad conciliadora, encontrara la solución del conflicto. A una segunda reunión, convocada por las autoridades del gobierno estatal, el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, tampoco habrían asistido las autoridades municipales.

En su exposición de hechos, los actores manifestaron que fue hasta el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve cuando fueron citados por el presidente municipal para dialogar, el cuatro de abril siguiente, y acordar la distribución de los recursos de los ramos 28 y 33 fondo IV, así como la entrega del 50% del ramo 33 fondo III.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

En esta última fecha se celebró la reunión e inició un diálogo, pero no se firmó ningún acuerdo, dado que el ayuntamiento pedía como condición que la agencia pagara un porcentaje de la nómina del municipio; acordando entre los actores que, en lo sucesivo, hubiera siempre una autoridad conciliadora presente en las juntas de negociación.

El once de abril siguiente, se celebró una segunda reunión con el presidente municipal sin llegar a acuerdos, por la insistencia, de este último, de imponer cargas "que no corresponden a la agencia".

Finalmente, los actores expresaron que, en una reunión posterior (de nueve de mayo), se llegó a acuerdos verbales, sin que se firmaran por parte del presidente municipal, bajo el argumento de que era necesaria la presencia de los concejales (acuerdo que se habría hecho constar en la minuta de trabajo respectiva) y que éstos habrían dicho que "solo lo firmarían en el Palacio Municipal", sin que acudieran las autoridades municipales a una reunión programada para el veintiuno de mayo.

En concepto de los promoventes "a pesar de realizar diversas gestiones para conseguir la entrega de los recursos que corresponden a la agencia municipal, las autoridades manifiestan no tener inconveniente, pero solo de palabra, sin que formalice materialmente la entrega del recurso retenido". Atendiendo a lo manifestado en la demanda inicial los actores reclaman la entrega del 25.7% del ramo 28, como habría sido convenido, correspondiente, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, a \$345,225.53 (trescientos cuarenta y cinco mil ochocientos veintidós 54/100 M.N.) anuales. Respecto del ramo 33 fondo IV, según lo convenido, le correspondería 25.67%, lo

que representaría un monto anual de \$ 91,964.63 (noventa y un mil novecientos sesenta y cuatro pesos 63/100 M.N.).

Sobre la base de estos hechos, los actores, ante la instancia primigenia, manifestaron que se vulnera su derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo; así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para, entre otras cuestiones, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus problemas internos.

Además, con base en diversos criterios de esta Sala Superior, consideraron que el derecho al autogobierno incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades sobre la administración directa de los recursos que le corresponden como condiciones mínimas para el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho de participación política efectiva; atendiendo también a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho al autogobierno y la autonomía de las comunidades indígenas.

Finalmente, los actores manifestaron que, para el adecuado ejercicio de sus derechos como comunidad indígena y en particular respecto a su derecho a la administración directa de sus recursos, es necesario que se consulte a la comunidad, a través de sus autoridades representativas, los elementos necesarios para dicha transferencia, siendo que, de acuerdo a lo establecido por este tribunal electoral federal, la organización de consultas para definir los elementos cuantitativos y cualitativos para la transferencia de recursos reviste naturaleza electoral y pueden ser ordenadas por una



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

autoridad electoral, al estar relacionada con los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

#### 4.2 Determinación del Tribunal local

El Tribunal Electoral Local determinó declararse incompetente para conocer de la demanda, ya que, a su consideración, la Sala Superior en su doctrina judicial o "línea jurisprudencial", no había dejado claro cuál era el ámbito competencial de los tribunales electorales para conocer de dichas controversias, por lo que consideró que el presente caso no era un asunto en materia político-electoral.

Además de lo anterior, el tribunal local estimó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 46/2018, había emitido un criterio sobre asuntos similares en el sentido de que el órgano competente para conocer este tipo de controversias era la Sala de Justicia Indígena y quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.

#### 4.3 Conceptos de agravio

En su demanda, la parte promovente señala los siguientes agravios:

- Se vulnera en perjuicio de la comunidad indígena de la agencia municipal los artículos 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;<sup>4</sup> 6, fracción I, inciso a) y 7, primer párrafo, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>5</sup> y lo señalado en los artículos 1,

<sup>4</sup> Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

<sup>5</sup> Artículo 6. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [...]. Artículo 7. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al

2, 17 y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, por considerar que la pretensión planteada en el juicio primigenio no se reducía a una cuestión económica, sino que adujeron la violación a su derecho de ser votado en la vertiente de ejercer el cargo, con motivo de la omisión de la entrega de los recursos mínimos para el ejercicio de sus funciones.

- La responsable no fue exhaustiva en la resolución, pues además del agravio anterior, solicitaron que el tribunal local emitiera una acción declarativa, respecto al derecho que tiene la comunidad a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, sin que se haya pronunciado al respecto. Además, en su concepto, se violenta, en perjuicio de su comunidad indígena, el derecho a una administración de justicia, pronta y expedita, pues la responsable resolvió declararse incompetente casi cinco meses después de incoado el procedimiento lo que derivó en que culminara el ejercicio presupuestal 2019, de donde deberían provenir los recursos que reclamamos y debió entregarles el Ayuntamiento.
- Solicitan que la Sala Superior emita un pronunciamiento en el que se precise la competencia de los tribunales electorales para conocer asuntos relacionados con la omisión por parte de los ayuntamientos en la entrega de los recursos que provienen de las participaciones federales, estatales e ingresos propios que corresponden a las agencias municipales, como una violación al

---

proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y 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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.





derecho a ser votado en su vertiente del ejercicio del cargo.

#### 4.4 *Litis* constitucional

Por la naturaleza del acto y las consecuencias que esta produce, es necesario que esta Sala Superior proceda a dilucidar la competencia constitucional de los tribunales electorales, para conocer y resolver las controversias relacionadas con la solicitud de los pueblos y comunidades originarios para la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades.

#### 4.5 Decisión

La pretensión final de la comunidad indígena respecto del reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, **no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral** previsto en los artículos 99 y 116 de la Norma Suprema, porque, respecto de esta problemática jurídica, este Tribunal Constitucional coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo **46/2018**, en torno al cual se sostuvo que al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico de estado de Oaxaca, **la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena.**

Para sostener esta determinación, el estudio se hará conforme a la siguiente metodología:

#### **4.6 El tribunal local carece de competencia para conocer del asunto**

A juicio de esta Sala Superior, son **infundados** los argumentos que hace valer la parte actora respecto a la competencia del Tribunal Electoral de Estado de Oaxaca para conocer de la controversia, por lo que procede **confirmar**, aunque por razones distintas, la resolución impugnada.

En el caso que aquí se analiza, la pretensión final de la comunidad indígena es el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades.

De manera que, en similares términos a lo resuelto por la Corte, desde una perspectiva constitucional, se desprende que el reclamo consistente en el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, no puede válidamente deducirse ante el Tribunal local.

Lo anterior, porque el problema jurídico, encuentra una solución y que esta Sala Superior comparte, a partir de lo definido por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo 46/2018, esto es, porque el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico del estado de Oaxaca, **la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

En esta medida, este precedente de la Corte adquieren un carácter de observancia por los tribunales federales y locales debido a que, al fijar un punto jurídico a partir del cual definió la competencia para conocer de los problemas relacionados el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, en observancia a dicho precedente, cuyas consideraciones comparte esta Sala Superior, el presente asunto tiene una solución jurídica y es precisamente que esos planteamientos escapen del ámbito de la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

#### **A. Criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

El problema jurídico tuvo su origen en la demanda planteada ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, por el Agente Municipal y otros de la comunidad Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, en el que demandaron del Ayuntamiento del citado Municipio, entre otros: i. El reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la declaración del reconocimiento pleno del derecho a que se asigne a su comunidad recursos necesarios y suficientes para que provea su desarrollo y, ii. La asignación de recursos correspondientes al ramo 28 y a los fondos III y IV del ramo 33.

La Sala de Justicia Indígena radicó la demanda con el expediente JDI/06/2016 y, en su oportunidad, emitió resolución, en el que condenó al Ayuntamiento, en lo que interesa, que a partir de ahora, en lo sucesivo asignará y entregará a través de sus autoridades municipales auxiliares, a la comunidad y

agencia municipal de Santa María Nativitas, Coatlán, la parte proporcional que le corresponde de los recursos y participaciones federales que recibe de los ramos 28 y 33 fondos III y IV, de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, conforme a los parámetros previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, en los plazos previstos por esa misma ley, entregando los recursos a través de su Comisión de Hacienda o tesorería, en términos de lo ordenado al apartado VI, de esta sentencia.

El referido Ayuntamiento Municipal Constitucional de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca promovió juicio de amparo directo en el que sostuvo que la sentencia de la Sala de Justicia Indígena no estaba fundado ni motivado porque la Sala responsable no era competente para conocer del asunto, sino que, correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado; asimismo, que no existe disposición legal que obligue a los ayuntamientos a asignar recursos económicos a las agencias o comunidades, dado que, la Ley Orgánica Municipal sólo impone el deber de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos con base en distintos principios y a dotar a la cabecera municipal de servicios públicos.

Al resolver el Amparo Directo 46/2018, la Segunda Sala de la Corte asumió el criterio de que el problema jurídico no era de naturaleza electoral, consecuentemente, la Sala Especializada en de Justicia Indígena era competente para conocer de la controversia en virtud de que el planteamiento de la actora lo hace depender de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas.



Para sostener esta conclusión, la Segunda Sala sostuvo los siguientes razonamientos:

### **Jurisdicción indígena y Sala indígena**

- La autonomía puede definirse como "la expresión de la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas como partes integrantes del Estado, de conformidad con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su manera de ver e interpretar las cosas, con relación a su territorio, recursos naturales, organización sociopolítica, económica, de administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura, que no contravenga la unidad nacional".
- La autodeterminación o libre determinación corresponde a "la vinculación de los indios con el Estado en el desarrollo de la colectividad política, con lo cual, al tiempo que el bloque hegemónico reconozca a las autoridades tradicionales en sus respectivas jurisdicciones, deberá establecer espacios dentro de la estructura de poder actual (congresos estatales, presidentes municipales, etc.) la que los indígenas cuenten con representantes de sus propias etnias".
- El Estado con mayor porcentaje de personas indígenas de acuerdo al total de su población (1 205 886) lo cual representa el 16.3% del total nacional. Tres de cada diez oaxaqueños de tres años o más habla alguna lengua indígena; de estas personas el 13.4% no habla español.
- Dicha entidad se adelantó a la constitución federal y el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa, se publicó en el Extra Periódico Oficial el Decreto 86 por

medio del cual se adicionó el artículo 16 a la Constitución local en el que se reconocieron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Posteriormente, Decreto 258 publicado en el citado medio el seis de junio de mil novecientos noventa y ocho, que se introdujo por primera vez el término de jurisdicción indígena en el artículo 16 mencionado y se adicionó el entonces artículo 138 bis A, referente a la jurisdicción especial indígena.

- El diecinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho, se publicó en el mismo medio de difusión el Decreto 266 por medio del cual se expidió la ley reglamentaria del artículo 16 de la Constitución local denominada Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en cuyos artículos 34 y 35 (vigentes) se conoce la jurisdicción indígena.
- Mediante reforma de la constitución local publicada en el citado periódico el ocho de diciembre de dos mil, se reubicó el artículo 138 bis A. Se adicionó un capítulo denominado "De la Jurisdicción Indígena" y fue integrado sólo por el artículo 112.
- Mediante reforma publicada el treinta de junio de dos mil quince, se estableció en la fracción VI del artículo 105 de la constitución local, las facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, las cuales siguen vigentes en los siguientes términos: **"VI.- Garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano y, cuando así corresponda, adecuar las normas del Estado con las normas indígenas, en el marco del pluralismo jurídico"**.
- En esta modificación se empleó el término pluralismo jurídico como fundamento del actuar del Tribunal Superior



de Estado a fin de garantizar efectivamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

- El treinta y uno de diciembre de dos mil quince se publicó el Decreto 1367 mediante el cual se adicionó la fracción V al artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y se creó la Sala de Justicia Indígena.
- El principal objetivo de la Sala de Justicia Indígena es conocer los asuntos en los que se contienda los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de resolverlos con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos.
- Como expresamente lo estableció el legislador, la sala no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. **El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral.**
- Por tanto, se obtiene que la Sala de Justicia Indígena puede:
  - Conocer respecto de las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional. En su caso, la Sala podría convalidar la determinación reclamada u ordenar se emita una nueva.
  - Conocer de las inconformidades en relación a las modificaciones de los sistemas normativos indígenas.

- o Conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos, agencias municipales y de policía, núcleos rurales y autoridades comunitarias de los pueblos indígenas, en ejercicio de las facultades que les confiere la ley o sus sistemas normativos, cuya resolución no sea competencia del Congreso del Estado y de otras instancias.
- o Sustanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano por incumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
- o Conocer de las inconformidades respecto del ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.
- El asunto deriva de una inconformidad entre el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca y la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, de dicho Municipio, a través de la agencia municipal, en relación con la falta de reconocimiento de su autonomía y libre determinación, es claro que se actualiza el tercer supuesto de los asuntos a los que corresponde conocer la sala en comento.
- No es óbice a lo anterior que, en las prestaciones, la comunidad solicitó las asignaciones correspondientes de los ramos federales 33 y 28, pues si el legislador hubiera tenido la intención de prohibir su resolución por parte de la Sala de Justicia Indígena, lo hubiera señalado expresamente tal como lo hizo con la materia política electoral.





- El motivo de la creación de dicha sala especializada es el gran índice de población indígena en el Estado de Oaxaca y la necesidad de contar con un órgano jurisdiccional que, envuelto en los sistemas normativos internos de estas comunidades y pueblos, resuelva los conflictos en los que éstos estén involucrados a partir de un profundo respeto, tolerancia y sobre todo sensibilidad hacia su comunidad.
- Si bien es plausible lo expuesto por el ayuntamiento quejoso en el sentido de que como en el fondo el asunto se trata de otorgar recursos presupuestales a la comunidad, el asunto atañe estrictamente al derecho administrativo; lo cierto es que el planteamiento de la actora lo hace depender de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas.
- La actora propone que la asignación directa de los recursos que reclama constituye uno de los derechos inherentes a los pueblos indígenas, y que, por tanto, ante este hecho es factible de ser reclamado en una Sala Especializada en Justicia Indígena como lo es la responsable.
- Si bien pudieran verse dos aspectos separados (interpretación de derechos indígenas y asignación de recursos presupuestales), resulta lógico que la primera materia sea la que genera la competencia de la sala indígena dado que la interpretación del derecho de este grupo vulnerable necesariamente requiere un entendimiento que difícilmente pudiera equipararse al que se daría en un juicio contencioso administrativo.

- La Segunda Sala consideró que en el caso concreto la competencia de la responsable está justificada en aras de garantizar la mayor protección posible a los pueblos y comunidades, por ello, cuando una de las prestaciones o derechos implique el establecimiento de criterios o interpretación de derechos indígenas, deberá conocer la sala especializada en la materia, pues de otra manera se dejaría vacía su competencia. Aunado a que no es conveniente dividir la contienda de la causa.
- Declaró infundado el concepto de violación en el que señalaba que correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas el estudio del asunto; porque, en adición a lo razonado, la pretensión demandada no encuadra en ninguno de los supuestos de competencia del citado tribunal, regulados en los artículos 120, 121 y 133 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.
- Por tanto, en atención al pluralismo jurídico que vincula a los impartidores de justicia y en virtud de que la pretensión principal de la comunidad indígena encuadra en el supuesto previsto en el inciso c) de la fracción V del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se considera que la Sala Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado sí es competente para resolver el asunto de mérito.

### **Autonomía de la comunidad actora. Asignación de los recursos de los ramos 28 y 33**

#### *Marco conceptual*

- Existen Municipios de población mayoritaria indígena (Municipios indígenas en sentido estricto), lo que se determina mediante procedimientos medibles, existen



también Municipios en los cuales la población indígena es minoritaria (Municipios indígenas en sentido amplio o Municipios con presencia de comunidades indígenas).

- El ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes. En todo caso, lo certero es que es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.
- El sistema normativo oaxaqueño, concretamente la ley reglamentaria de su artículo 16 constitucional, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, ha establecido instituciones auxiliares de los Municipios. Conforme a dicho marco jurídico la agencia municipal es un auxiliar del Ayuntamiento que está reconocido en ese Estado dentro del gobierno municipal.

#### *Libre administración de la hacienda municipal*

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la citada fracción IV del artículo 115 constitucional, en lo relativo a la hacienda municipal:
  - Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.
  - El principio de libre administración de la hacienda municipal fortalece la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios. Este principio rige

únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, porque tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Además, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. Esto es, el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que la integran, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por el Ayuntamiento o por quienes éste autorice conforme a la ley.

- o Las participaciones como las aportaciones federales se encuentran protegidas por el principio de integridad de los recursos municipales, conforme al cual los Municipios tienen derecho a recibir dichos recursos de forma puntual, efectiva y completa y, en caso de que se entreguen de manera extemporánea, se deberán pagar los intereses correspondientes.
- o Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que



tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

- o El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales asegura a los Municipios la disponibilidad de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.
- o Los Ayuntamientos propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- o Las legislaturas estatales se encuentran facultadas para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.
- Por otra parte, el Constituyente del Estado de Oaxaca previó en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Local que los Municipios administrarán libremente su hacienda, previendo qué recursos la integran, así como diversas normas y principios, entre los que destaca el de su ejercicio en forma directa por los Ayuntamientos o quienes autoricen conforme a la ley.
- Las participaciones y aportaciones federales -recursos que, entre otros, integran la hacienda municipal- se rigen por lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual sólo prevé la intermediación del Estado en su entrega y, excepcionalmente, la afectación que éste haga de ellas como garantía o fuente de pago de obligaciones, con el consentimiento del Municipio.

## **Alcance del término autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en materia presupuestal**

- Conforme al artículo 2º constitucional, en relación con el 115 del mismo ordenamiento, los Municipios que integran sistemas normativos indígenas (denominados también por "usos y costumbres"), ya sea por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno -además de lo que establezca la Constitución Federal- conforme lo establezca la Constitución local, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto las que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.
- La normativa constitucional y convencional tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública.
- El derecho internacional y nacional impone al Estado el deber de reconocer la autonomía de los pueblos como condición de la autonomía de los sujetos que los integran. Pero cuando los asociados pertenecen a comunidades culturales diferentes, esto debe comprender el derecho a la autonomía de dichas comunidades.
- El concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el Municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

y 28; sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven.

- La Segunda Sala consideró como **parcialmente fundado** el concepto de violación resumido, dado que no es posible la entrega directa en porcentaje de población, pues se estaría comprometiendo la libre hacienda municipal, pero sin que ello violente la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, ya que como se ha demostrado, ella no tiene el alcance que se dio por parte de la sala responsable.
- Contrario a lo que indica el Municipio quejoso, sí existen disposiciones legales que obligan a los Ayuntamientos a destinar y asignar recursos económicos a las agencias municipales, esto es, artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.
- Es decir, no se pueden administrar directa ni libremente los recursos por parte de la comunidad, ni tampoco decidir unilateralmente su destino pues esto es facultad del Municipio; pero atendiendo a la configuración Estatal, los Ayuntamientos sí deben destinar y asignar recursos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca que se cita.

## B. Caso concreto

Como se adelantó, se considera que fue correcta la determinación del Tribunal local, aunque por razones distintas, como a continuación se razona.

Efectivamente, el núcleo del problema jurídico está relacionado con la entrega de recursos para la administración directa de las comunidades indígenas, así como la transferencia de responsabilidades; no obstante, el aspecto medular de la competencia constitucional es un tema jurídico que ya ha sido abordado por la Segunda Sala de la SCJN, cuyas consideraciones comparte esta Sala Superior.

En efecto, tanto en el asunto resuelto por la Segunda Sala de la SCJN como en el presente caso, los derechos que se encuentran en juego son precisamente el reclamo de las comunidades originarias del reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondos III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, como parte de su derecho a la libre autodeterminación.

Específicamente, la pretensión final de la parte actora consiste en el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades.

En el mismo sentido, recordemos que la controversia en el Amparo Directo 46/2018, tiene que ver con un juicio de derechos indígenas, en el cual la parte actora es una Agencia Municipal de una comunidad indígena en el estado de Oaxaca, quien demandó en la instancia natural al Ayuntamiento en el cual se localiza esa agencia y comunidad, principalmente, a efecto de que se le reconociera como sujeto de derecho público y titular de la autodeterminación a que se refiere el artículo 2º constitucional, a efecto de que le fueran entregadas las partes proporcionales de las cantidades que





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

afirma le corresponden de los ramos 28 y 33, fondos III y IV, relativos a las participaciones a entidades federativas y municipios.

Sin embargo, estos planteamientos relacionados con la pretensión del reconocimiento a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades por parte de las comunidades indígenas, escapan de la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

En este estado de cosas, se advierte que en el régimen de competencias del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca<sup>6</sup> no

<sup>6</sup> Al respecto, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado De Oaxaca, dispone lo siguiente:

**"Artículo 4**

1. El sistema de medios de impugnación en materia electoral, se integra con el conjunto de medios o vías legalmente establecidas para cuestionar la legalidad o validez de un acto de autoridad y tendentes a que se modifiquen o revoquen los acuerdos y resoluciones dictadas por los organismos electorales en los términos de esta Ley.

2. El sistema de medios de impugnación regulado por esta Ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de legalidad; y(sic)

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

c) El respeto a las normas, instituciones y principios electorales de municipios y comunidades que se rigen por sus sistemas normativos internos, en ejercicio de su autonomía.

3. El Sistema de Medios de Impugnación se integra por:

a) El recurso de revisión, para objetar los actos o resoluciones emitidos por los consejos distritales y municipales electorales, que resolverá el Consejo General del Instituto;

b) El recurso de apelación, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o contra los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto que resolverá el Tribunal;

c) El recurso de inconformidad que resolverá el Tribunal, para objetar:

I. Los resultados de los cómputos distritales, municipales y del Consejo General;

II. La nulidad de las votaciones emitidas en una o varias casillas;

III. La nulidad de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados o Ayuntamientos;

IV. La nulidad de la votación en la circunscripción plurinominal; y

V. Decretar la nulidad de las elecciones de representantes(sic) agencias municipales y de policía, núcleos rurales, colonias, fraccionamientos, y de todos aquellos entes de las localidades que sean electos mediante el sufragio de los ciudadanos, por las causas expresamente establecidas por la norma, la que preverá(sic) los plazos respectivos para el

se encuentra expresamente previsto que puedan dirimir los conflictos relacionados con el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, que pretende la parte actora en esta instancia constitucional.

Lo anterior, porque como se ha puesto de manifiesto esta Sala Superior comparte las razones de la Segunda Sala de la SCJN porque estas permiten fortalecer la línea de argumentación en torno al cual se considera que las controversias relacionadas con el reconocimiento del derecho de la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, **no son de la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.**

Esto, debido a que la Segunda Sala abordó un conflicto competencial cuyas características en el problema jurídico son semejantes, de ahí que las consideraciones sostenidas por la sala del Alto Tribunal son un referente a partir del cual permite resolver la presente controversia.

En este orden, se estima que el problema de la competencia ya fue resuelto por la referida Segunda Sala, porque de manera previa había ejercido su facultad de atracción en el expediente 468/2018, en el que consideró la relevancia constitucional del tema jurídico, porque permitiría fijar un criterio que repercutirá en la resolución de casos futuros en materia municipal y, particularmente, en cuestiones relacionadas con

---

desahogo de todas las instancias de impugnación tomando en cuenta el principio de definitividad de los procesos electorales;

d) Los que se establecen en esta Ley para garantizar la legalidad de las elecciones que se rigen bajo sistemas normativos internos;

e) El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano;

f) El juicio para la protección de los derechos de participación ciudadana; y

g) El recurso de verificación, para impugnar la certificación que realiza el Instituto sobre los requisitos de procedencia de los mecanismos de Participación Ciudadana establecidos en el artículo 25 de la Constitución del Estado."



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

la vida y desarrollo de las comunidades indígenas en el país, esto es, la resolución de dicho asunto permitiría analizar y definir puntos de interés y trascendencia para el orden jurídico nacional, como son los siguientes:

- Si el juicio de amparo directo es procedente o no cuando un municipio reclama la sentencia emitida por un tribunal local en el cual se condenó a asignar determinados recursos económicos derivados de aportaciones federales destinadas a las entidades federativas y a los municipios.
- Si el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas está vinculado con la libre administración de la hacienda municipal prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Si la interpretación de los mandatos constitucionales y de lo previsto en los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos e indígena conduce a estimar que las agencias municipales tienen derecho a la libre administración de recursos económicos provenientes de participaciones a entidades federativas y municipios.
- **En el ámbito de conflictos entre comunidades indígenas y autoridades municipales, si el reclamo de prestaciones como las demandadas en el juicio de origen es competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca o, en su caso, el conocimiento de ello corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.**

- Si las agencias municipales y de policía integradas por comunidades indígenas son o no sujetos de derecho público.
- Si conforme a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, las agencias municipales tienen derecho a recibir y administrar libremente los recursos económicos provenientes de participaciones a entidades federativas y municipios, con base únicamente en un criterio demográfico.

Es decir, **la SCJN analizó, desde una perspectiva constitucional, si la competencia de los tribunales** para conocer del reclamo de prestaciones demandadas por la comunidad indígena correspondía al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, a través de su Sala de Justicia Indígena o, en su caso, el conocimiento le correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial de dicha entidad federativa.

De ello resulta que el criterio jurídico derivado de la ejecutoria pronunciada en el Amparo Directo 46/2018, **si bien no constituye jurisprudencia, debe ser observada por esta Sala Superior**, debido a que conforme al artículo 106 constitucional, corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el **máximo intérprete de la Constitución en el sistema jurídico mexicano, le corresponde resolver los conflictos competenciales**, por lo que, aun cuando en ese proceder se hubiera realizado en un juicio de amparo, ello no es obstáculo para que se desconozca el precedente y sea observada por los tribunales, dado que, lo jurídicamente relevante son los



razonamientos que realizó desde un vertiente constitucional para definir un problema de competencia de los tribunales de carácter administrativo y la especializada en materia de justicia indígena, esto es, en el fondo, se resolvió, desde un punto de vista constitucional, un tema de competencia de los órganos jurisdiccionales.

En ese sentido, en concepto de esta Sala Superior las razones jurídicas derivadas de dicha ejecutoria resuelta por la Segunda Sala de la SCJN, sí es exactamente aplicable en el presente juicio.

Todo lo anterior, porque **a sabiendas de un pronunciamiento expreso por parte de la Segunda Sala de la SCJN no puede válidamente sostenerse dos competencias para conocer de un mismo problema jurídico**; por el contrario, se debe observar que la Corte dispuso un tema del régimen de competencias entre órganos jurisdiccionales y a partir de ello consideró que los reclamos con el que nos ocupan no corresponden a la materia electoral.

En consecuencia, los planteamientos que aquí se hacen valer por la parte actora no forman parte de la materia electoral, consecuentemente, **la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena.**

Justamente, porque la conclusión que arriba esta Sala Superior es aquella en que se hacen suyas las consideraciones de la Segunda Sala de la SCJN, en el citado Amparo Directo 46/2018, dado que, la Sala del Alto Tribunal definió lo siguiente:

- Determinó que el principal objetivo de la Sala de Justicia Indígena era conocer los asuntos en los que se contienda los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de resolverlos con una perspectiva de tolerancia,

sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos.

- Sostuvo que el motivo de la creación de dicha sala especializada es el gran índice de población indígena en el Estado de Oaxaca y la necesidad de contar con un órgano jurisdiccional que, envuelto en los sistemas normativos internos de estas comunidades y pueblos, resuelva los conflictos en los que éstos estén involucrados a partir de un profundo respeto, tolerancia y sobre todo sensibilidad hacia su comunidad.
- **La Sala de Justicia Indígena no era competente para conocer de asuntos en materia política electoral.**
- Definió que el asunto se ubicaba en la competencia de la Sala de Justicia Indígena debido a que **la agencia municipal reclamaba la falta de reconocimiento de su autonomía y libre determinación**, sin que fuera obstáculo que solicitaran las asignaciones correspondientes a los ramos federales 33 y 28.
- **Aun cuando en el fondo se tratará de otorgar recursos presupuestales a la comunidad indígena**, lo cual atañe al derecho administrativo; no debe perderse de vista que **el planteamiento de la actora lo hace depender de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación**, concretamente de administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas.
- La actora propone que la asignación directa de los recursos que reclama constituye uno de los derechos inherentes a los pueblos indígenas, y que, por tanto, ante este hecho **es factible de ser reclamado en una Sala de Justicia Indígena.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

- Si bien pudiera verse dos aspectos separados (interpretación derechos indígenas y asignación de recursos presupuestales) **resulta lógico que la primera materia sea la que genera la competencia de la Sala de Justicia Indígena** dado que la interpretación del derecho de este grupo vulnerable necesariamente requiere un entendimiento que difícilmente pudiera equipararse al que se daría en un juicio contencioso administrativo.
- Las participaciones y aportaciones se rigen por lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual sólo prevé la intermediación del Estado en su entrega y, excepcionalmente, la afectación que éste haga de ellas como garantía o fuente de pago de obligaciones, con el consentimiento del Municipio.
- **No se pueden administrar directa ni libremente los recursos por parte de la comunidad, ni tampoco decidir unilateralmente su destino pues esto es facultad del Municipio;** pero atendiendo a la configuración Estatal, los Ayuntamientos sí deben destinar y asignar recursos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Conforme al referido criterio de la Segunda Sala, para fijar la competencia de la Sala de Justicia Indígena tomó como parámetro que el problema jurídico implicaba que la agencia municipal reclamaba la falta de reconocimiento de su autonomía y libre determinación, con independencia que solicitaran las asignaciones correspondientes a los ramos federales 33 y 28.

Por otra parte, precisó la Segunda Sala de la SCJN que no se pueden administrar directa ni libremente los recursos por parte

de la comunidad, ni tampoco decidir unilateralmente su destino pues esto es facultad del Municipio.

En el caso que aquí se analiza, la pretensión final de la comunidad indígena es el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades.

De manera que, en similares términos a lo resuelto por la Corte, desde una perspectiva constitucional, se desprende que el reclamo consistente en el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, no puede válidamente deducirse en sede del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Elo, porque de la lectura integral de la demanda inicial, se advierte que la comunidad indígena actora de San Mateo Yucucuy reclamó, esencialmente, la negativa por parte del Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, de entregar recursos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración por la citada comunidad indígena; es decir, la naturaleza del acto es de carácter presupuestal.

De ahí que, el reclamo incide en una cuestión de naturaleza presupuestal relacionada con la entrega de recursos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración por una comunidad indígena, lo cual **es una materia que no encuadra en la competencia del Tribunal local.**

Además, conviene traer al estudio que la Segunda Sala de SCJN definió que en el asunto derivado del Amparo Directo 46/2018, "Como expresamente lo estableció el legislador, la sala no puede conocer de los asuntos en materia política





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

electoral. **El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral**".

Consecuentemente, en el caso que aquí se analiza, **tratándose del caso específico del estado de Oaxaca, la controversia le corresponde a la Sala de Justicia Indígena.**

En efecto, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, le corresponde conocer y resolver:

"Artículo 23.

Las salas conocerán además:

I...

V. La Sala de Justicia Indígena, con excepción de la materia política electoral, garantizará y conocerá los derechos de los pueblos indígenas y su jurisdicción teniendo las siguientes atribuciones:

**a)** Conocer de los asuntos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, para constatar que en el procedimiento respectivo se hayan respetado los principios y derechos humanos tutelados en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución particular del Estado.

La Sala de Justicia Indígena podrá convalidar la determinación emitida por la autoridad indígena y ordenar se emita una nueva resolución. En todos los casos planteados, se deberán armonizar los derechos individuales y colectivos, analizando de fondo y considerando debidamente los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico, a fin de preservar la integridad comunitaria.

**b)** Conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de las modificaciones a los sistemas normativos indígenas;

**c)** Conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos, agencias municipales y de policía, núcleos rurales y autoridades comunitarias de los pueblos indígenas, en ejercicio de las facultades que les confiere la ley o sus sistemas normativos, cuya resolución no sea competencia del Congreso del Estado y de otras instancias;

**d)** Substanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca; y

**e)** Conocer de las inconformidades relacionadas con el ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

La Sala de Justicia Indígena se allegará de oficio de las pruebas pertinentes y necesarias. En cualquier etapa del procedimiento se podrá admitir amicus curiae."

Conforme a lo anterior, la Sala de Justicia Indígena, **con excepción de la materia político-electoral**, puede conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos, agencias municipales y de policía, núcleos rurales y autoridades comunitarias de los pueblos indígenas, en ejercicio de las facultades que les confiere la ley o sus sistemas normativos, cuya resolución no sea competencia del Congreso del Estado y de otras instancias.

De ello resulta que si la controversia se relaciona con la administración directa de recursos públicos federales (ramos 28 y 33, fondos III y IV) por parte de la comunidad indígena actora, es una hipótesis que actualiza la competencia de la Sala de Justicia Indígena, en razón de su carácter de órgano jurisdiccional especializado del Poder Judicial del estado de Oaxaca.

Ahora, esta Sala Superior considera que no es obstáculo a la conclusión alcanzada, fijar una doctrina dada la relevancia constitucional del tema jurídico, porque esto permitirá fijar un criterio que repercutirá en la resolución de casos futuros relacionadas con la vida y desarrollo de las comunidades indígenas, a fin de delimitar si el sistema de medios de impugnación en materia electoral es procedente cuando se reclama la entrega de recursos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración por una comunidad indígena, así como la transferencia de responsabilidades, además, su impacto con el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

#### **4.7 Determinación sobre la competencia de los tribunales electorales**

##### **A. Marco constitucional de competencias**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

El modelo de Estado Constitucional está cimentado en la lógica de un gobierno limitado, lo que implica que los poderes públicos sólo pueden actuar dentro del marco jurídico que les rige.

De ello se sigue que los órganos jurisdiccionales en modo alguno pueden presumir su competencia ante la falta de disposición expresa, o en su caso, pretender inferir competencias implícitas o por analogía sobre la base de consideraciones de oportunidad, efectos o consecuencias del acto.

En esa medida, los temas competenciales deben sujetarse a un escrutinio estricto a partir de la interpretación de los presupuestos previstos en las cláusulas competenciales de la Constitución y de las leyes reglamentarias, orgánicas o procesales.

Al respecto, esta Sala Superior comparte el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2007<sup>7</sup>, en cuanto a que la Norma Suprema identifica un principio de división funcional de competencias, el cual posee las siguientes características: a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos del Estado, y b) limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé.

Lo anterior, es relevante porque para efectos de este estudio un aspecto primordial de la competencia constitucional lo constituye la atribución de competencias expresas conferidas

<sup>7</sup> Registro: 172431, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página: 1649, rubro: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. SUS CARACTERÍSTICAS."

a los órganos jurisdiccionales<sup>8</sup> bajo la premisa de que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé.

El principio constitucional de competencias se armoniza con el diverso de división de poderes.

El Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005<sup>9</sup>, ha entendido que el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos humanos, o a sus garantías.

En esta misma línea argumentativa la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>10</sup> ha entendido: "que el artículo 8.1 garantiza expresamente el derecho a ser juzgado por un "tribunal competente [...] establecido con anterioridad por la ley". Esto implica que la competencia de un tribunal debe estar establecida explícitamente en la ley, la cual ha sido definida por la Corte como la norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Parte para la formación de las leyes. Consecuentemente, en un Estado de Derecho solo el

---

<sup>8</sup> Esta problemática es conciliable con el principio conforme al cual, el silencio, la oscuridad o la insuficiencia de la ley no autoriza a los juzgadores a dejar de resolver una controversia.

<sup>9</sup> Novena Época, Registro: 177980, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, Página: 954, rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>10</sup>Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, Párrafo 85.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores."

De ello deriva el parámetro con el que será analizado el problema jurídico, por lo que corresponde proceder al examen de constitucionalidad a fin de determinar si los tribunales electorales federal y locales, tienen competencia para para conocer y resolver las controversias relacionadas con la solicitud de las comunidades indígenas para la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV.

Para tales efectos, el análisis de del examen de constitucionalidad en los siguientes apartados se analizará la línea jurisprudencial que fue fijada por esta Sala Superior para conocer de las controversias relacionadas con el reconocimiento del derecho a la administración directa de los recursos públicos, así como la transferencia de responsabilidades; posteriormente, se sustentará el cambio de criterio para sostener que estas cuestiones escapan del control de legalidad y constitucionalidad.

#### **B. Línea jurisprudencial de esta Sala Superior**

Ahora bien, en la labor jurisprudencial de esta Sala Superior se ha sostenido, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la competencia de los tribunales electorales para conocer de aquellos casos en que la controversia esté relacionada con el derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de recursos públicos federales (ramos 28 y 33), esencialmente, porque se ha considerado que forma parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas.

Para corroborar lo anterior, resulta relevante precisar lo que ha sostenido el Pleno de esta Sala Superior:

SUP-JDC-1865/2015

Se surte la competencia de esta Sala Superior, en virtud de dos razones jurídicas fundamentales: por un lado, los promoventes deducen una **acción declarativa de certeza de derechos** y, por otro, se trata de un supuesto no previsto expresamente para actualizar la competencia de las salas regionales.

La resolución del presente asunto supone dilucidar si procede reconocer, en esta sede judicial, el derecho—como expresión concreta de sus derechos reconocidos a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno, en virtud del cual determina libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural— a que ejerza directamente, **por la autoridad comunitaria electa de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, los recursos económicos que le correspondan**, sin la intervención o injerencia indebida de la cabecera municipal de Tingambato, Michoacán, como forma de materializar plenamente el ejercicio efectivo del autogobierno como una dimensión integral de los derechos de carácter político-electoral involucrados.

Considerando los alcances del **presente asunto, se aclara que escapan de la órbita de este órgano Jurisdiccional** federal cuestiones propias del derecho administrativo o del derecho fiscal y, por lo tanto, no tutelables mediante el presente juicio, tales como las siguientes:

- Las cuestiones relativas a la **hacienda municipal, en particular**, la determinación de los rubros y **montos de los recursos públicos que corresponden a la comunidad Indígena** de San Francisco Pichátaro.

La situación por analizar y resolver **se limita exclusivamente a determinar si procede reconocer judicialmente a la comunidad Indígena purépecha de San Francisco Pichátaro**, el derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden en el contexto específico del municipio, atendiendo a la normativa local aplicable, como una concreción de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados a su derecho a la participación política efectiva, frente a la autoridad responsable y otras autoridades, para estar en posibilidad real de materializar su autogobierno y autonomía, previamente a una



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1966/2016

consulta a la comunidad a través de sus autoridades tradicionales reconocidas y conforme a sus propios sistemas normativos.

La controversia jurídica por resolver se centra en determinar si resulta procedente o no la consulta ordenada por el Tribunal responsable y los alcances de la misma, tanto respecto al derecho de las comunidades indígenas a la **administración directa de los recursos públicos que le corresponden**, como respecto a las normas internas de la propia comunidad, en particular en torno a los elementos que debe abarcar la consulta (**objeto de la consulta**) y las autoridades o instituciones a las que se debe consultar (**sujetos de la consulta**).

En ese sentido, este órgano jurisdiccional federal, como resultado de una **interpretación evolutiva**, en relación con otros precedentes relacionados, como el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, en donde se determinó que esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este tipo de asuntos, ahora considera que el conocimiento del asunto corresponde a la Sala Regional Xalapa, a partir de la necesidad, como política judicial, de dotar de funcionalidad y coherencia al sistema de distribución de competencia entre la Sala Superior y las salas regionales, así como de optimizar el **circuito deliberativo y el diálogo judicial**.

No obstante, esta Sala Superior considera que en el caso concreto se justifica que se ejerza de oficio su facultad de atracción. Ello, porque el asunto es de una **importancia y trascendencia** tales que justifican su conocimiento por este órgano jurisdiccional federal a través del ejercicio de la facultad de atracción.

SUP-REC-1272/2017

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, dado que se trata de un recurso de reconsideración promovido para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Toluca, en la que se realizó un **estudio de constitucionalidad respecto de los derechos fundamentales de una comunidad indígena, específicamente su derecho político en su vertiente de autodeterminación y autonomía derivado de la transferencia de recursos públicos**.

SUP-REC-375/2018

Las agencias municipales y de policía del municipio de San Carlos Yautepec **tienen todos los derechos correspondientes para lograr que sean tratadas como comunidades** con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que se le consulte de todas las decisiones que puedan afectarlos y el derecho, si así lo determinan las agencias, **de la transferencia y administración de los recursos** que le corresponden.

Para solucionar los conflictos existentes, es necesario que sean las propias comunidades indígenas quienes, en uso de autonomía y autodeterminación, generen los acuerdos que

permitan la participación política de las agencias en las cuestiones que les afecten.

Se considera procedente dictar una acción declarativa de certeza, en el sentido de reconocer a la comunidad indígena de San Pablito, perteneciente al Municipio de Pahuatlán, Puebla, el derecho de determinar libremente su condición política y, por tanto, su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a la comunidad, mediante el establecimiento de garantías mínimas, por cuanto hace a la **administración directa de los recursos económicos que le correspondan.**

SUP-REC-682/2018

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, por mandato constitucional las **autoridades municipales tienen la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos**

Es preciso tener en cuenta el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos, según el cual todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, como las aportaciones federales, deben ejercerse directamente por los ayuntamientos, "o bien por quienes ellos autoricen conforme a la ley", en los términos del último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

SUP-REC-1118/2018 Y  
ACUMULADOS

La controversia planteada por los recurrentes se inscribe en el ámbito del derecho electoral, en razón de que si bien, las cuestiones de carácter fiscal y administrativo escapan de la materia electoral (en cuanto a la definición de montos o responsabilidades en la ejecución de los recursos económicos que les corresponden a las comunidades indígenas), lo cierto es que cuando se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas, dicha situación sí pertenece a la materia electoral.

La administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las comunidades indígenas forma parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva su participación política.

SUP-REC-1255/2018  
ACUMULADO

Y

Las cuestiones de carácter fiscal y administrativo escapan de la competencia de este Tribunal Electoral, en cuanto a la definición de montos o responsabilidades en la ejecución de los recursos económicos que les corresponden a las comunidades indígenas. No obstante, lo cierto es que cuando se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas, entonces sí se **configura la competencia del Tribunal Electoral para conocer de dichas controversias porque la administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las agencias municipales forma parte de los derechos de autodeterminación,**





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-780/2018

autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas.

La cuestión a resolver se inscribe en el ámbito del derecho electoral, en razón de que tiene por objeto garantizar el derecho de una comunidad indígena a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, en la elección o designación de las autoridades consuetudinarias encargadas de administrar los recursos públicos que les corresponden en su vertiente del ejercicio del cargo público. Ello, toda vez que la falta o indebida entrega de los recursos públicos impide el debido ejercicio del cargo, así como el cumplimiento de los fines que están llamados a cumplir las autoridades encargadas del gobierno de la comunidad indígena.

ACUERDO DE SALA  
SUP-JE-89/2019  
ACUMULADOS

Y

La controversia se relaciona directamente con el derecho de participación política efectiva de la ciudadanía indígena de esa comunidad para designar, de conformidad con las normas consuetudinarias que la rigen, a quienes habrán de recibir, administrar, ejercer y rendir cuentas a la propia comunidad, así como a las autoridades competentes, de los recursos públicos que de conformidad con la Constitución y las Leyes, le sean asignados y entregados para la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios, y la satisfacción de sus necesidades comunitarias específicas.

Se sostuvo que las autoridades jurisdiccionales en materia electoral son competentes para conocer de las impugnaciones de las comunidades indígenas relacionadas con la violación a su derecho político-electoral, a la libre determinación y autogobierno, vinculado con el acceso efectivo a la participación política, mediante la administración directa de los recursos públicos del municipio que proporcionalmente les corresponden.

### **C. Los tribunales electorales carecen de competencia respecto al reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos y transferencia de responsabilidades**

Como se ha puesto de manifiesto, particularmente, del precedente SUP-JDC-1865/2015, derivó la justificación de la competencia de los tribunales electorales porque esta se hizo depender centralmente de que los reclamos de la administración directa de recursos y la transferencia de

responsabilidades, formaba parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas.

De este asunto derivaron los criterios que cimentaron los alcances de aquel derecho a la administración directa de recursos y la transferencia de responsabilidades, conforme a lo siguiente:

- Tesis relevante LXIII/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL."** En este criterio se sostuvo que los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho al autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse, a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y, destacadamente, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas.
- Tesis relevante LXIV/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO."** La Sala Superior consideró que para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, así como a su derecho efectivo a la participación política y a la consulta, resulta procedente que las autoridades federales, estatales y municipales, consulten de manera previa, informada y de buena fe, por conducto de sus autoridades tradicionales, los elementos (cuantitativos y cualitativos) necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con sus derechos constitucionales, incluyendo, de ser el caso, el derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, con el objeto de definir las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas respecto a la administración directa de tales recursos, atendiendo a las circunstancias específicas de cada comunidad.

- Tesis relevante LXV/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN."**, la Sala Superior interpretó

que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

Así, el criterio del derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, que actualmente sostiene la Sala Superior, parte del reconocimiento de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva, que garantizan la Constitución y los instrumentos internacionales a favor de los pueblos y comunidades originarios.

En suma, la doctrina de esta Sala Superior ha girado en dos aspectos relevantes:



- El derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, es judicializable en la vía electoral, dado que se encuentra dentro del compás de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como de la efectiva la participación política de las comunidades indígenas<sup>11</sup>.
- La definición de montos o responsabilidades en los ámbitos fiscal y administrativo no es judicializable en la vía electoral<sup>12</sup>.

Desde esta perspectiva jurídica, si bien es cierto que en un primer momento esta Sala Superior generó la instancia judicial para conocer de aquellas controversias relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, bajo el argumento de que aquel derecho estaba indisolublemente asociado a los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como de la efectiva la participación política de las comunidades indígenas; también lo es que, conforme al régimen constitucional de competencias de los tribunales electorales, estos planteamientos escapan de la materia electoral, dado que inciden en el ámbito del derecho presupuestario y de la hacienda municipal.

Ciertamente, al ponderar los elementos de orden legal y constitucional se desprende que el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios,

<sup>11</sup> Sustentado en los precedentes: SUP-REC-1966/2016; SUP-REC-780/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados; SUP-JE-70/2018; SUP-JE-89/2019 y acumulado.

<sup>12</sup> Sustentado en los precedentes: SUP-JDC-1865/2015; SUP-REC-1395/2017; SUP-REC-1441/2017; SUP-REC-60/2018; SUP-REC-780/2018; SUP-REC-682/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados.

así como la administración directa de los recursos que les corresponden, trasciende a la materia electoral porque no solo implica definir un derecho, sino también qué recursos o partidas se deben entregar, cómo deben entregarse, quién los pueden autorizar y, en su caso el régimen de fiscalización, los cuales convergen en los siguientes aspectos normativos:

- Tiene un origen a partir de los recursos que se distribuyen a los municipios derivados de las participaciones y aportaciones federales que tiene su base en la Ley Federal de Coordinación Fiscal y la partida presupuestal prevista en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.
- Al interior de los municipios se integra de un presupuesto, quienes, desde el ámbito de libertad hacendaria, disponen de los recursos para los rubros que determinen conducente, conforme a las leyes.
- Los municipios, deben ponderar la forma en que habrán de destinar los recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Lo anterior, desde una perspectiva constitucional, implica redimensionar la competencia de los tribunales electorales para conocer de los reclamos relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, porque, estos tienen una incidencia en otros ámbitos normativos que rebasan la competencia legal y constitucional de los tribunales electorales federal y locales.

En efecto, si bien es un deber seguir el precedente como un aspecto de certeza de la decisión y previsibilidad del razonamiento judicial; sin embargo, ello no implica que el



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

juzgador quede sujeto indefectiblemente al precedente, sino que, puede generarse un diverso criterio para lo cual se requiere de una fundamentación suficiente y razonable.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia<sup>13</sup> ha entendido que si el juez, en su sentencia, justifica de manera suficiente y razonable adoptar un diverso criterio respecto de la línea jurisprudencial que su mismo despacho ha seguido en casos sustancialmente idénticos, quedan salvadas las exigencias de la igualdad y de la independencia judicial; por tanto, no podrá reprocharse a la sentencia arbitrariedad ni inadvertencia y, por tanto, el juez no habrá efectuado entre los justiciables ningún género de discriminación. De otro lado, el juez continuará gozando de un amplio margen de libertad interpretativa y la jurisprudencia no quedará atada rígidamente al precedente.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Español<sup>14</sup> recuerda en su jurisprudencia que en relación con el principio de igualdad en la aplicación de la ley, ha establecido una doctrina conforme a la cual los órganos judiciales pueden modificar sus propios precedentes, siempre que lo hagan en términos que permitan apreciar que el nuevo criterio interpretativo ha sido adoptado como solución genérica dotada de vocación para ser aplicada en casos futuros y no como cambio inadvertido por el órgano judicial o que sea fruto de voluntarismo selectivo frente a supuestos anteriores resueltos de modo diverso.

En el mismo sentido, sostuvo que lo que prohíbe el principio de igualdad en la aplicación de la ley es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo cual equivale a sostener que un diverso criterio es

<sup>13</sup> Véase, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia No. T-123/95.

<sup>14</sup> Véase, Sala Segunda del Tribunal Constitucional. Sentencia 201/1991, de 28 de octubre. Fundamentos Jurídicos 2 y 3.

legítimo cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas que excluyan todo significado de resolución *ad personam*, siendo ilegítimo si constituye tan sólo una ruptura ocasional en una línea que se viene manteniendo con normal uniformidad antes de la decisión divergente o se continúa con posterioridad.

Bajo estos parámetros, ello trae como consecuencia que el criterio que esta Sala Superior había seguido, esencialmente, a partir de las tesis relevantes LXIII, LXI y LXV, respecto de aquellas controversias relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, no tendrían un sustento, desde un punto de vista constitucional, para generar la competencia de los tribunales electorales.

El análisis, desde una dimensión constitucional del régimen de competencias de los órganos jurisdiccionales electorales, se advierte que este tipo de controversias trascienden más allá de la materia electoral, porque, con independencia de ser un deber la protección los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, lo cierto es que, escapa del campo de la jurisdicción electoral, precisamente porque el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, tiene una incidencia en el ámbito del derecho presupuestario y de la fiscalización de los recursos públicos, que se encuentran definidos por la legislación federal y local, a partir del origen de los recursos con que se integra la hacienda municipal.

Además, ello implica tener en cuenta otros elementos de relevancia como es la protección constitucional de la





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

hacienda municipal, los cuales debe ser ponderados en una instancia judicial distinta a los tribunales electorales, teniendo en cuenta la finalidad prevista por el Órgano Reformador de la Constitución de que **la Federación, las entidades federativas y los Municipios**, deben promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Bajo estos parámetros, esta Sala Superior recuerda que la competencia de los tribunales para dirimir las controversias es un aspecto relevante en el orden constitucional y convencional, dado que, las personas gozan del derecho humano a ser juzgados por un tribunal competente.

Efectivamente, los artículos 17, 41, base VI, 60, párrafo segundo y tercero y 99, párrafo cuarto de la Constitución, se desprende un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral.

Este marco general de competencias permite advertir que, el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De ello resulta que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer del sistema de medios de impugnación en materia electoral y de los temas de constitucionalidad al caso concreto<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Dentro de la competencia constitucional del Tribunal Electoral podemos destacar: - Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; - Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior; - Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de

En esta misma línea, el Órgano Reformador de la Constitución previó un sistema de medios de impugnación en materia electoral cuya finalidad es dotar de definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, así como asegurar la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Para ello, estableció la competencia de las Salas del Tribunal Electoral para ejercer un control de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, quedando a cargo del legislador ordinario, la distribución de competencias.

En esos términos, de manera expresa, los artículos 189<sup>16</sup> y 195<sup>17</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el legislador tomó en consideración dos parámetros para la distribución de competencias entre las Salas del Tribunal Electoral:

- Atendiendo al tipo de elección con que se encuentre relacionado el acto impugnado

---

mandato; - Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; - Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes; - Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; - Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores; - La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes; - Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan. Además, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, cuya resolución que se emita en el ejercicio de esta facultad se limitara al caso concreto sobre el que verse el juicio.

<sup>16</sup> La Sala Superior es competente para conocer de los juicios ciudadanos que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones presidencial, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernador o de Jefe de Gobierno la Ciudad de México, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales.

<sup>17</sup> Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Legislatura de la Ciudad de México, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de las alcaldías de la mencionada Ciudad y dirigentes de los órganos de los referidos institutos políticos distintos a los nacionales.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

- Por el órgano o autoridad responsable

Esto es así, porque desde la vertiente del principio de competencia, las atribuciones se configuran como el propio límite de actuación de cada autoridad, lo que deriva del principio de clausura del ordenamiento jurídico que establece que las autoridades solo pueden realizar lo que expresamente se les faculta y no extender esta competencia como si se tratara de conductas de particulares que se rigen por el principio contrario.

Esto mismo sucede en el ámbito de las entidades federativas.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 116, norma IV, inciso I)<sup>18</sup>; 122, apartado A, Base IX<sup>19</sup> y, 124<sup>20</sup>, de la Constitución, existe un ámbito constitucional de competencias a partir del cual las constituciones y leyes locales en materia electoral establecerán un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y convencionalidad.

Conforme al referido régimen constitucional de competencias, tratándose de planteamientos relacionados con el derecho a la administración directa de recursos públicos federales Ramo 28 y 33, Fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, se alejan de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como de la efectiva participación política de las comunidades indígenas, debido a que, trasciende al ámbito constitucional de

<sup>18</sup> "I) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación".

<sup>19</sup> "IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes."

<sup>20</sup> "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

protección de la jurisdicción electoral y de un recurso judicial efectivo.

Ciertamente, estas cuestiones tienen un impacto en el derecho presupuestario, específicamente, para los municipios, converge con otro principio constitucional de protección a la hacienda municipal; estos elementos son los que se deben ponderar, debido a que, el reclamo supone el ejercicio de recursos que tienen un origen federal, derivado de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras que el presupuesto municipal, su definición, en principio, es una potestad del máximo órgano en ese nivel de gobierno.

Es decir, no es jurídicamente viable que un órgano jurisdiccional defina un derecho y otro se ocupe de su ejecución, debido a que, conforme al principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, en ese entendido, la controversia debe ser resuelta por un órgano jurisdiccional competente, en la medida que el reclamo tiene una incidencia en el derecho presupuestal y en la hacienda municipal.

De ahí que, por la naturaleza del acto<sup>21</sup> esta incide en una cuestión de naturaleza presupuestal relacionada con la entrega de recursos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración por una comunidad indígena, lo cual **es una**

---

<sup>21</sup> Es orientador la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente: **"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.** De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado".



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**materia que no encuadra en la competencia de los tribunales electorales.**

Conforme a lo anterior, queda patente que los reclamos relacionados con la entrega de los recursos públicos, para su administración directa por parte de una la citada comunidad indígena, así como la transferencia de responsabilidades, **tienen una incidencia con el derecho presupuestario que escapa de la competencia de los tribunales electorales, por tanto, estas cuestiones deben ventilarse ante un órgano jurisdiccional competente, en congruencia con el derecho humano al acceso a la justicia.**

Efectivamente, encuentra una conexión con el derecho de acceso a la justicia y la de un recurso judicial efectivo, que en términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la obligación de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de tribunales o procedimientos formales, sino el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos sean "verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación".

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>22</sup> en su jurisprudencia ha definido los alcances de un recurso judicial efectivo:

Este Tribunal ha afirmado, asimismo, que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad. En ese sentido, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades

<sup>22</sup> Véase, **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador**. Sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y Reparaciones, párrafo 263.

concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.

En esta misma línea, la Corte Interamericana ha destacado la importancia de ser juzgado por un tribunal competente, como parte de un derecho humano asegurado por la Convención:

La Corte recuerda que el artículo 8.1 [de la Convención] garantiza expresamente el derecho a ser juzgado por un "tribunal competente [...] establecido con anterioridad por la ley". Esto implica que **la competencia de un tribunal debe estar establecida explícitamente en la ley**, la cual ha sido definida por la Corte como la norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Parte para la formación de las



leyes. Consecuentemente, en un Estado de Derecho solo el Poder Legislativo puede regular, a través de leyes, la competencia de los juzgadores."

Bajo esta óptica, la pretensión de las comunidades indígenas relacionados con la entrega de los recursos de los ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración directa por parte de una la citada comunidad indígena, así como la transferencia de responsabilidades, se debe examinar por una autoridad competente para dirimir la controversia y esta cuestión, no forma parte del ámbito legal y constitucional de la competencia de los tribunales electorales, dado que, atañen a dos aspectos que deben dilucidarse:

- El reconocimiento del derecho a la libre determinación para la administración directa de recursos públicos de los ramos 2 y 33, fondos III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, lo cual tiene un contenido presupuestal.
- La incidencia del reclamo debido a la probable afectación a la hacienda municipal.

Estos planteamientos, como se ha precisado, escapan de la materia electoral.

Ello, porque el reclamo consistente en la entrega de recursos de los ramos 28 y 33, Fondos III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, implica una valoración en torno a los derechos y principios que se encuentra en juego, respecto del cual, los tribunales electorales carecen de competencia para analizar esas controversias.

Sin que esta determinación implique dejar inaudito dicho derecho, dado que, cuentan con los mecanismos jurídicos para

hacer valer sus reclamos ante la autoridad competente, que en el caso de Oaxaca es la referida Sala de Justicia indígena.

#### **4.8 Se abandonan los criterios de esta Sala Superior**

Esta Sala Superior, de acuerdo con el precedente SUP-JDC-1865/2015, justificó la competencia para conocer de los reclamos de la administración directa de recursos y la transferencia de responsabilidades, debido a que formaba parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, los cuales hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas.

De este asunto derivaron los criterios que cimentaron los alcances de aquel derecho a la administración directa de recursos y la transferencia de responsabilidades, cuyas tesis relevantes son las siguientes:

- Tesis relevante LXIII/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL."**
- Tesis relevante LXIV/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO."**
- Tesis relevante LXV/2016, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL**





**AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN."**

En esos términos, esta Sala Superior considera que, en una nueva reflexión, se debe abandonar los criterios reflejados en las tesis relevantes citadas, puesto que, la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo 46/2018, ya definió, desde una perspectiva constitucional, el tema competencial, esto es fijó el criterio consistente en que el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico del estado de Oaxaca, **la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena.**

Respecto de lo anterior, cabe señalar que el artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que la jurisprudencia se interrumpirá y dejará de tener efectos, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de quienes integran la Sala Superior. Para ello se deberá expresar las razones en las que se funde el cambio de criterio.

Sin embargo, en el caso, es innecesaria la votación calificada que se ha precisado en el párrafo anterior, ya que alude a la manera en cómo **la jurisprudencia** de esta Sala Superior dejará de tener efectos, pues, en el caso, los criterios que se abandonan constituyen solamente lo que se ha denominado tesis relevantes, es decir, criterios que no han adquirido la naturaleza de jurisprudencia, motivo por el cual no resulta necesaria la votación calificada.

Entonces, por estas razones, deben **abandonarse** las tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, emitidas por esta Sala Superior.

#### **4.9 Conclusión**

Conforme a las razones expuestas, en este juicio de la ciudadanía, la Sala Superior concluye:

1. Las controversias relacionadas con el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, **no son tutelables mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral**, porque, respecto de esta problemática jurídica, este Tribunal Constitucional coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo **46/2018**, en torno al cual sostuvo que al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico de estado de Oaxaca, **la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena.**



2. Se deben **abandonar** las tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, emitidas por esta Sala Superior.

Por lo que, la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior deberá hacer del conocimiento de las Salas Regionales y tribunales electorales locales de las tesis relevantes que se abandonan.

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma la resolución impugnada.

**Notifíquese** conforme a derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**Magistrado Presidente**

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 13/07/2020 10:25:07 a. m.

Hash: HT1C5rdjmSjqEMUEXvYASEmUVa+qDElcdbPO4UtJtQ=

**Magistrado**

Nombre: Felipe de la Mata Pizafia

Fecha de Firma: 13/07/2020 10:43:44 a. m.

Hash: UBqSddBRVCQ+GFq2zEbWwqY3aMPvhERGxW+XU1PfQpk=

**Magistrado**

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 13/07/2020 12:45:30 p. m.

Hash: 2TINaEpTizvk67FOW+Mq1K3U/2afSJuxBmEI2pWPTes=

**Magistrada**

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 13/07/2020 12:57:31 p. m.

Hash: kTZ4+zN4C+vJoNUdi7KtmiBOXD7JCH+aW1gyWc1mBPo=

**Magistrada**

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 13/07/2020 01:59:29 p. m.

Hash: Ie85TcKprUHcheutURevuGTEaMbjkUllo56NX1pg+y8=

**Magistrado**

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 13/07/2020 02:33:21 p. m.

Hash: QyV2VK9Q8G3ktQSI+bZfyarMWu3/xHf3dAp6y/df13Q=

**Magistrado**

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 13/07/2020 04:00:19 p. m.

Hash: hY6wEYW4IzrrSY8/DGC+EA2rgOcphnSPIzM77ss9mRA=

**Secretario General de Acuerdos**

Nombre: Rolando Villafuerte Castellanos

Fecha de Firma: 13/07/2020 10:25:51 a. m.

Hash: 4GN3DgDuRSz8jchKwRZlwyAiw9ZWopEo4+Ve5v7jkkU=

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-145/2020, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.<sup>23</sup>**

Respetuosamente, se disiente del criterio de la mayoría, por considerar que no se justifica el cambio de criterio adoptado desde la resolución del SUP-JDC-1865/2015 (del cual derivaron las tesis LXIII/2016,<sup>24</sup> LXIV/2016<sup>25</sup> y LXV/2016<sup>26</sup>), y que ha sido desarrollado en una sólida doctrina judicial en otros asuntos, tales como los siguientes juicios y recursos: SUP-JDC-1966/2016; SUP-JDC-1272/2017; SUP-REC-280/2018; SUP-REC-682/2018; SUP-REC-780/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados; SUP-JE-70/2018, SUP-JE-89/2019 y acumulado; y SUP-REC-553/2019.

En nuestro concepto, el criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo directo 46/2018 no resulta un criterio formal o materialmente vinculante, puesto que se trata, por una parte, de una determinación que no tiene carácter obligatorio para esta Sala Superior y, por otra, que no analiza el tema desde la perspectiva electoral y del derecho a la participación política de las comunidades indígenas.

<sup>23</sup> En la elaboración de este voto colaboró Mauricio Iván del Toro Huerta.

<sup>24</sup> Tesis LXIII/2016 con rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL.

<sup>25</sup> Tesis LXIV/2016 con rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO.

<sup>26</sup> Tesis LXV/2016 con rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.



Por ello, por razones de congruencia y del diseño institucional, la respuesta correcta habría sido reiterar los criterios específicos desarrollados por esta Sala Superior y, en su caso, de estimar que existen elementos de contraposición, hacer la denuncia de contradicción de criterios respectiva, para que fuera el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia que resolviera en última instancia, como intérprete último del orden jurídico.

El cambio en el criterio que había tenido la Sala Superior podría implicar un retroceso en el ámbito de protección material de los derechos de autonomía, autodeterminación, consulta y participación política de las comunidades indígenas en nuestro país, dado que, desde una perspectiva de derechos humanos, ese criterio es que el más favorece el desarrollo progresivo del derecho de los pueblos y comunidades indígenas que aspiran a una justicia constitucional congruente, cierta e integral.

Como se expondrá a lo largo de este voto, la Sala Superior ha venido desarrollando desde el 2015 una línea jurisprudencial importante y fundamental para que las comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos de autonomía reconocidos constitucional y convencionalmente. El desarrollo de estos criterios responde a los reclamos que las propias comunidades han presentado ante los tribunales electorales, buscando, entre otras cuestiones, compensar los efectos nocivos que puede tener un diseño institucional que no siempre ha sido sensible a las diferencias culturales y a las desventajas que enfrentan los grupos indígenas.

A nuestro juicio, considerar que estas controversias ya no son materia electoral y, por lo tanto, susceptibles de ser analizadas por los tribunales electorales, tiene consecuencias negativas para estos grupos, dado que las controversias que hasta ahora tenían una garantía judicial cierta y concentrada, ahora tendrán que buscarse en otras instancias empezando desde cero, sin garantía de efectividad alguna.

La decisión adoptada por la mayoría tiene como una de sus principales inconsistencias tomar el caso concreto del estado de Oaxaca y generalizarlo injustificadamente a todas las entidades federativas y, como consecuencia, a las comunidades indígenas que residen fuera de esa entidad.

Si bien, en el caso de Oaxaca, como consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una Sala de Justicia Indígena que podría hacer las declaratorias respecto de las solicitudes de autonomía de las comunidades indígenas, esta jurisdicción especializada no existe en otras entidades federativas. Lo que, a nuestro juicio, se traduce en un defecto y en una falta de sensibilidad respecto de la situación que enfrentan estos colectivos.

Lo anterior genera incertidumbre y una posible falta de confianza en las instancias jurisdiccionales por parte de estos grupos, así como el inconveniente de que se establezcan criterios contradictorios o inconsistentes en las diferentes instancias jurisdiccionales que conozcan de tales controversias.

A nuestro juicio, la decisión de la mayoría es contraria al principio constitucional de progresividad y, consecuentemente, del mandato de no regresividad, máxime que para justificar el cambio de criterio no se analizaron las consecuencias materiales y sus efectos en la garantía de los derechos de las comunidades indígenas.

A continuación, se presentan las principales consideraciones en que se sustenta nuestro voto.

## **CONTENIDO**

<b><u>I. ASPECTOS GENERALES</u></b> .....	69
<b><u>II. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO</u></b> .....	70
<b><u>1. Consideraciones sobre el tipo de controversia</u></b> .....	70
<b><u>a) Consideraciones del Tribunal Electoral local</u></b> .....	71
<b><u>b) Agravios expresados en el juicio federal</u></b> .....	71



c) <u>Consideraciones de la Sala Superior sobre el tipo de controversia que existente entre la agencia y el ayuntamiento</u> .....	73
2. <u>Consideraciones respecto al juicio federal</u> .....	74
2.1. <u>La doctrina judicial en torno a los derechos político-electorales de las comunidades indígenas</u> .....	76
a) <u>Doctrina judicial sobre el derecho al autogobierno como derecho de participación política efectiva</u> .....	78
b) <u>Doctrina judicial respecto a la consulta como derecho de participación política de las comunidades indígenas</u> .....	82
c) <u>Doctrina judicial respecto a que las cuestiones presupuestales y hacendarias no son materia electoral</u> .....	88
d) <u>Sentido teleológico y sistemático de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y de su garantía judicial efectiva e integral</u> .....	91
- <u>Contenido mínimo de los derechos al autogobierno y a la autonomía</u> .....	92
- <u>Sentido y alcance de la reforma constitucional en materia indígena</u> .....	102
- <u>Perspectivas teóricas y conceptuales sobre la autonomía como condiciones para el autogobierno y como capacidades para ejercerlo</u> .....	110
- <u>La protección integral de los derechos indígenas desde la perspectiva de la participación política</u> .....	116
2.1. <u>Valoración de los argumentos del Tribunal Electoral local y consideraciones sobre lo determinado en el amparo directo 46/2018</u> .....	128
2.2. <u>Conclusiones sobre las pretensiones de la parte actora</u> .....	132
3. <u>Conclusiones</u> .....	137

## I. ASPECTOS GENERALES

1. En el presente asunto se cuestionó la determinación del Tribunal Electoral de Oaxaca, mediante la cual se declaró incompetente para conocer de la demanda presentada por los integrantes de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, en contra del Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, sobre la exigencia de entrega de recursos federales para la administración directa por parte de la agencia municipal. La determinación del tribunal local se basó en lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo 46/2018, en el cual se pronunció respecto al ámbito competencial de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de aquella entidad



federativa. Para el tribunal local, a partir del criterio sostenido por la Segunda Sala, se habrían superado los precedentes de la Sala Superior en torno al derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de los recursos que le corresponden como parte de sus derechos de autogobierno y participación política.

2. De esta forma, en el presente medio de impugnación se debía analizar, en primer lugar, la procedencia del juicio y, en su caso, la cuestión competencial de fondo vinculada con el trámite que debe darse a la demanda presentada por la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy en contra del Ayuntamiento de Santiago Tillo, en torno a la supuesta omisión de contestar las solicitudes formuladas respecto de la entrega de las cantidades acordadas sobre las participaciones federales; sobre la petición de una acción declarativa respecto al reconocimiento del derecho que tiene como comunidad indígena de administrar directamente sus recursos; así como sobre la realización de una consulta para definir los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para tal transferencia de responsabilidades.

## **II. CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA**

### **1. Consideraciones sobre el tipo de controversia**

3. El presente asunto plantea una cuestión competencial específica entre el Tribunal Electoral de Oaxaca y la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. En este sentido, es conveniente precisar si se trata de una controversia por el reconocimiento de los derechos colectivos de autogobierno de la comunidad indígena de la agencia municipal que requiere una perspectiva integral desde el análisis de los derechos político-electorales o si se trata de una controversia exclusivamente respecto al



concepto y montos de los recursos cuya entrega y administración directa reclama la agencia al ayuntamiento.

4. El contexto del presente asunto tiene relación con la omisión por parte del ayuntamiento de dar contestación a múltiples solicitudes presentadas por los integrantes de la agencia municipal de San Mateo Yucucuy, respecto a la transferencia directa de los recursos que le corresponden proporcionalmente. Tal omisión fue controvertida ante el Tribunal Electoral Local..

***a) Consideraciones del Tribunal Electoral local***

5. El Tribunal Electoral Local determinó declararse incompetente para conocer de la demanda presentada, ya que, a su consideración, la Sala Superior en su doctrina judicial o "línea jurisprudencial", no había dejado claro cuál era el ámbito competencial de los tribunales electorales para conocer de dichas controversias, por lo que consideró que el caso no era un asunto en materia político-electoral. Además de lo anterior, el tribunal local estimó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 46/2018, había emitido un criterio sobre asuntos similares en el sentido de que el órgano competente para conocer este tipo de controversias era la Sala de Justicia Indígena y quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.
6. Los integrantes de la agencia municipal impugnaron la sentencia del tribunal electoral local por considerar que la controversia sí estaba relacionada con la materia electoral.

***b) Agravios expresados en el juicio federal***

7. Los promoventes controvierten la sentencia del tribunal local mediante la cual se declaró incompetente, por considerar que

la pretensión planteada en el juicio primigenio “no se reduce simplemente a una cuestión económica”, como si la finalidad del juicio “simplemente se redujera a la entrega de participaciones a las que tiene derecho nuestra comunidad indígena”; por el contrario, “la exigencia de la procedencia de nuestra acción ante la responsable, obedece a la necesidad de cumplir con las obligaciones que nos fueron encomendadas por nuestra comunidad, que de manera concreta se resume en velar por su prosperidad en todos sus aspectos; por ello, inicialmente alegamos [...] como violación a nuestro derecho a ser votado en la vertiente de ejercer el cargo, la omisión en la entrega de los recursos públicos, puesto que debemos contar con los recursos económicos mínimos, para el correcto ejercicio de nuestras funciones.”

8. Para los actores **“la omisión en la entrega de los recursos a los que nuestra comunidad indígena tienen derecho se traduce invariablemente en una afectación o impedimento para el ejercicio o desempeño del cargo para el que fuimos electos, por lo que esta acción debe tutelarse por la vía del derecho electoral”**.
9. Por otra parte, los actores señalan que la responsable no fue exhaustiva en la resolución y solicitaron que se “emitiera una acción declarativa, respecto al derecho que tiene [la] comunidad a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, sin que se haya pronunciado al respecto”.
10. Finalmente, respecto a la supuesta falta de claridad de criterios sobre la competencia de los tribunales electorales para conocer de las controversias relacionadas con el derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de los recursos económicos que les corresponden frente a los ayuntamientos, los actores estiman necesario y trascendente que se emita un pronunciamiento en el que se precise la



competencia de los tribunales electorales para conocer tales asuntos.

**c) Consideraciones sobre el tipo de controversia existente entre la agencia y el ayuntamiento**

11. Se considera que el caso tiene su origen en una **controversia intercomunitaria** en el municipio de Santiago Tillo, entre las autoridades del ayuntamiento y los representantes de la agencia municipal principalmente por la distribución de los recursos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV.
12. En este sentido, se advierte que existe la pretensión de la agencia municipal –como comunidad indígena y no sólo como “categoría administrativa” dentro del nivel del gobierno municipal– de ser **reconocida en su plenitud de derechos por el ayuntamiento**, y de contar con las condiciones para ejercer su autonomía y autogobierno como formas de expresión de su derecho a la autodeterminación y a la participación política en su dimensión colectiva. Para ello solicita una acción declarativa de sus derechos políticos al autogobierno y del derecho al ejercicio efectivo del cargo en su vertiente individual y social.
13. De esta forma, **si bien existen planteamientos sobre cuestiones presupuestales, también hay planteamientos sobre cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la comunidad indígena de la agencia como entidad con autogobierno y autonomía dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, así como a su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden y a la consulta sobre la transferencia de responsabilidades, como parte de sus derechos de participación política.**
14. Así, existen tres temas centrales en la controversia:

1. La distribución y entrega a la agencia municipal de los recursos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, en particular la determinación de montos, ramos y fondos;
  2. Una pretensión sobre el reconocimiento pleno de los derechos de la agencia municipal como comunidad indígena y de los derechos que le corresponden conforme a la normativa constitucional, convencional y legal, en particular su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden, y
  3. La solicitud de una consulta sobre los elementos necesarios para hacer posible la transferencia de responsabilidades, como parte de sus derechos de participación política.
15. En consecuencia, atendiendo al contexto fáctico y normativo, así como a las autoridades implicadas, lo procedente es determinar si las pretensiones de la parte actora y los hechos de la controversia corresponden o no a la materia electoral, de forma tal que pueda valorarse si fue correcta o no la determinación del tribunal electoral local de declinar competencia en favor de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca respecto de todos los aspectos controvertidos.

## 2. Consideraciones respecto al juicio federal

16. En nuestra opinión, los agravios expresados por los actores son sustancialmente **fundados y suficientes** para revocar la sentencia impugnada, toda vez que, en el caso, si bien existen



cuestiones relacionadas con aspectos presupuestarios, montos y formas relacionadas con la petición de transferencia de responsabilidades a la agencia municipal para la administración directa de los recursos que le corresponden se advierten aspectos que claramente guardan vinculación con la materia electoral.

17. De esta forma, y atendiendo a la naturaleza de la controversia, es necesario un pronunciamiento, en un primer momento, sobre los aspectos vinculados con el pleno reconocimiento de los derechos de la comunidad indígena al autogobierno y a la participación política, para efecto de determinar, posteriormente, si existen las condiciones jurídicas y materiales para hacer posible la administración directa de los recursos solicitados.
18. Ello es así porque el análisis de la pretensión sobre la necesidad de una acción declarativa en torno al reconocimiento de los derechos de la comunidad indígena (como entidad política con derecho a la autodeterminación y al autogobierno) y la definición de los alcances de dicho reconocimiento, frente al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas de las cuestiones que puedan afectarles (entre ellas el derecho a la administración directa de los recursos que le correspondan), constituyen planteamientos principales respecto a su pretensión sobre montos y porcentajes de recursos que estiman los actores que les corresponden.
19. De esta forma, existe una preferencia de la jurisdicción electoral en la medida en que la controversia requiere una definición respecto de los aspectos que inciden en los derechos de autogobierno desde la perspectiva de la participación política efectiva y la necesidad de salvaguardar los elementos mínimos de los derechos a la autonomía y a la participación política; pues de la definición del alcance de tales derechos dependerán las cuestiones presupuestales específicas que se reclaman.

20. Para justificar lo expuesto, en los siguientes apartados se analizarán los agravios expuestos a partir de la doctrina judicial de la Sala Superior en torno a los derechos de las comunidades indígenas relacionados con la administración de los recursos que le corresponden, lo que supone distinguir las cuestiones que sí guardan relación con la materia electoral de aquellas otras que resultan ajenas a la misma. A partir de ello se analizarán las consideraciones del tribunal responsable.

### **2.1. La doctrina judicial en torno a los derechos político-electorales de las comunidades indígenas**

21. La Sala Superior ha desarrollado una sólida doctrina judicial relacionada con los alcances del derecho al autogobierno y la participación política de las comunidades indígenas respecto a su derecho a la administración directa de los recursos que les corresponden, así como a la consulta sobre la transferencia de responsabilidades para hacer posible dicha administración directa de recursos cuando participan autoridades electorales.
22. Como se destacó, del análisis de los principales precedentes se advierte que la doctrina judicial en esta materia (o "línea jurisprudencial", sin que ello suponga que se haya conformado o declarado la integración de una jurisprudencia en sentido estricto) tiene su origen (sentencia hito o *leading case*) a partir de lo resuelto en el SUP-JDC-1865/2015 (del cual derivaron las tesis LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016), y ha sido desarrollada posteriormente en otros casos, destacándose los siguientes juicios y recursos: SUP-JDC-1966/2016; SUP-JDC-1272/2017; SUP-REC-280/2018; SUP-REC-682/2018; SUP-REC-780/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados; SUP-JE-70/2018, SUP-JE-89/2019 y acumulado, y SUP-REC-553/2019.
23. En la doctrina judicial aludida se advierten dos aspectos: una primera delimitación relacionada con los aspectos que sí se relacionan directamente con el ejercicio del autogobierno y la



participación política que, en principio, son competencia de los tribunales electorales, y otra relacionada con aquellas cuestiones que, en general, no son de la competencia de las autoridades electorales por estar relacionadas exclusivamente con cuestiones fiscales, presupuestales o hacendarías.

24. Sobre esta base, se consideran sustancialmente **fundados** los agravios expuestos por los promoventes en torno a que el tribunal electoral local es la instancia competente para analizar sus pretensiones sobre el reconocimiento pleno de los derechos de la agencia municipal como comunidad indígena. En particular, de su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden como elemento mínimo para el ejercicio pleno de su autogobierno y su autonomía; así como de sus pretensiones para la realización de una consulta sobre los elementos necesarios para hacer posible la transferencia de responsabilidades, como parte de sus derechos de participación política.
25. Ello es así, porque si bien existen elementos relacionados con montos y cuestiones presupuestales que no son de la competencia del tribunal electoral; en el caso, resulta una cuestión de previo pronunciamiento definir el alcance de los derechos de participación política como parte del reconocimiento pleno de los derechos de las comunidades al autogobierno, para, posteriormente, definir si existen las condiciones y los elementos formales y materiales para poder ejercer directamente los recursos, en los montos y porcentajes, que reclaman.
26. Con base en esa sólida doctrina procesal, se consideran imprecisas las afirmaciones del tribunal electoral en torno a su falta de competencia para conocer de algunas de las pretensiones de los actores, dada la doctrina de la Sala Superior sobre el alcance de los derechos políticos de las comunidades indígenas a la autodeterminación, autogobierno y autonomía en torno a la administración directa de los recursos

77



que le correspondan conforme a la legislación correspondiente; así como a las pretensiones sobre la solicitud de una consulta sobre los elementos que, en su caso, pudieran hacer posible dicha transferencia de responsabilidades.

**a) Doctrina judicial sobre el derecho al autogobierno como derecho de participación política efectiva**

27. La Sala Superior ha considerado que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, **la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden**, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un **mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural**. Lo anterior atiende a los **principios de interdependencia e indivisibilidad** de los derechos humanos, y tiene como consecuencia que **las autoridades municipales deban determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio** (SUP-JDC 1865/2015 y SUP-REC-1272/2017).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Tesis LXV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.- De una interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 20 y 23, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 7, párrafo 1, del Representación impresa de un documento firmado electrónicamente. 78  
Página 13 de 75



28. Para llegar a la conclusión anterior, esta Sala Superior consideró que **“la normativa constitucional y convencional en la materia tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr derechos iguales con respecto a su participación en la vida pública. Por lo que es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria”** (SUP-JDC-1865/2015, SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-682/2018).
29. De ahí que la normativa constitucional, y en particular el artículo 2º constitucional deba interpretarse **“en sentido evolutivo o dinámico, que contextualice la norma al momento de su aplicación, a fin de garantizar la más amplia y efectiva garantía”**. En particular, atendiendo al conjunto del sistema jurídico definido por la propia Constitución mexicana, **“tratándose de los municipios indígenas o con presencia de comunidades indígenas, se debe propiciar una interpretación progresiva y benéfica, respecto de los derechos de las personas y comunidades indígenas para garantizar no sólo los derechos individuales sino también los derechos colectivos, atendiendo a los principios previstos en el artículo 1º constitucional, y en armonía con el artículo 115 constitucional”** (SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016).

---

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 114, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; y 91, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, y atendiendo a los principios de Interdependencia e Indivisibilidad de los derechos humanos, se desprende que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

30. De esta forma, “en todo municipio con población indígena, los pueblos y comunidades indígenas que formen una **unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno**” y, en consecuencia, tienen derecho “a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, de manera específica, a **administrar los recursos que les correspondan**, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente” (SUP-REC-682/2018).
31. En consecuencia, “**las autoridades jurisdiccionales en materia electoral son competentes para conocer de las impugnaciones de las comunidades indígenas relacionadas con la violación a su derecho político-electoral, a la libre determinación y autogobierno, vinculado con el acceso efectivo a la participación política, mediante la administración directa de los recursos públicos del municipio que proporcionalmente les corresponden**” (SUP-JE-89/2019 y acumulado, SUP-REC-1118/2018 y SUP-REC-780/2018).
32. Si bien es cierto que en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que **los municipios administrarán libremente su hacienda**, y que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, también lo es que en la Constitución “se incorporó al texto constitucional el derecho de comunidades indígenas para **administrar directamente las asignaciones presupuestales que les correspondan para fines específicos, las cuales**



deben asignarse de manera equitativa”<sup>28</sup> (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados).

33. De esta forma, para la Sala Superior “el reconocimiento a la autodeterminación, autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas impuso la exigencia de dotarlos de los **elementos mínimos para cumplir con las obligaciones de todo gobierno**, en particular, las relativas a la satisfacción de las necesidades de los gobernados. Es ahí, en donde el **ejercicio de los recursos públicos que deben ejercerse por los ayuntamientos encuentra una excepción**, en el sentido de que el propio Poder Revisor de la Constitución adoptó la **determinación de garantizar una autonomía efectiva de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, materializándola con el derecho a administrar y disponer de los recursos necesarios para la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad**” (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados).
34. Tal previsión constitucional, “además de ser un derecho para los pueblos y comunidades indígenas, implica una **garantía para que las autoridades consuetudinarias puedan ejercer, eficazmente, los cargos de gobierno para las que fueron designadas**”. De esta forma, “la asignación y entrega de tales recursos no escapan al ámbito de tutela de este órgano jurisdiccional, toda vez que **constituye un presupuesto básico para que las autoridades consuetudinarias estén en**

<sup>28</sup> “Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. (...) B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, **para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos./ Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:** 1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y **mejorar las condiciones de vida de sus pueblos**, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. **Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos**” (énfasis añadido).

**condiciones de ejercer los cargos para los que fueron electos, de tal manera que la entrega de esos recursos implica una vertiente del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades, pues sin ellos, no existiría base fáctica para estimar que se garantiza su debido ejercicio, impidiendo así el cumplimiento a los principios de autodeterminación, autogobierno y autonomía previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados, y SUP-JE-89/2019 y acumulado).**

- 35. Desde esta perspectiva, la noción de municipio libre “debe armonizarse con el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que lo integren, en el contexto de cada régimen municipal diferenciado y del ejercicio de la autonomía, a través de los mecanismos del diálogo, la cooperación y la consulta previa” (SUP-REC-1272/2017).**

***b) Doctrina judicial respecto a la consulta como derecho de participación política de las comunidades indígenas***

- 36. Sobre el derecho a la consulta, la Sala Superior ha precisado en su doctrina judicial que, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, así como a su derecho efectivo a la participación política y a la consulta, “resulta procedente que las autoridades federales, estatales y municipales, consulten de manera previa, informada y de buena fe, por conducto de sus autoridades tradicionales, los elementos (cuantitativos y cualitativos) necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con sus derechos constitucionales, incluyendo, de ser el caso, el derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, con el objeto de definir las condiciones**



mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas respecto a la administración directa de tales recursos, atendiendo a las circunstancias específicas de cada comunidad" (SUP-JDC-1865/2015).<sup>29</sup>

37. **La consulta garantiza una participación política efectiva de la comunidad indígena (SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-1272/2017).**

38. Es importante señalar que, si bien es cierto que el artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal dispone que, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, también es verdad que, **"el sentido y el alcance de la consulta no puede ser interpretado restrictivamente, sino**

<sup>29</sup> Tesis LXIV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGBIERNO.- De una interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se desprende que para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, así como a su derecho efectivo a la participación política y a la consulta, resulta procedente que las autoridades federales, estatales y municipales, consulten de manera previa, informada y de buena fe, por conducto de sus autoridades tradicionales, los elementos (cuantitativos y cualitativos) necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con sus derechos constitucionales, incluyendo, de ser el caso, el derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, con el objeto de definir las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas respecto a la administración directa de tales recursos, atendiendo a las circunstancias específicas de cada comunidad.

que es necesario asumir un enfoque amplio, aunque muy concreto, de las cuestiones que deben ser objeto del proceso de consulta" (SUP-JDC-1966/2016).

39. Dentro de los **parámetros mínimos de la consulta indígena**, que deben ser culturalmente compatibles con comunidad, están: en primer lugar, que "la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones"; en segundo lugar, que la Sala Superior, y ninguna autoridad electoral, debe determinar *a priori* dichos métodos tradicionales para la toma de decisiones, sino que se deben respetar los métodos tradicionales de la comunidad indígena para la toma de decisiones, y en tercer lugar, que existen algunos elementos mínimos de carácter cualitativo y cuantitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionada con la administración de recursos, derivada del derecho de autogobierno (SUP-JDC-1966/2016).
40. Entre éstos últimos elementos se han identificado, de forma enunciativa mas no limitativa, los siguientes: i) **Aspectos cualitativos**: a) Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuicantes que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos; b) Las **cuestiones mínimas** relativas a la **rendición de cuentas** y la **transparencia** (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con la legislación aplicable; c) Los **criterios de equidad** con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte de los ayuntamientos, de conformidad con el artículo 2º apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal; d) Los criterios de **ejecución** para la



**operatividad** de la entrega de recursos. Esos criterios darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega (por ejemplo: fechas; si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones; si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; las constancias de recibo; etcétera). **ii) Aspectos cuantitativos:** El porcentaje que correspondería a las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes respecto de la totalidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, que deriven, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, y aquellos previstos en las leyes locales (SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-682/2018).

41. En ese sentido, la Sala Superior ha precisado que **la consulta no es propiamente sobre si las comunidades tienen o no el derecho a la administración de los recursos sino que “debe limitarse exclusivamente a la definición de los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos (*elementos considerados por la responsable en la sentencia objeto de escrutinio*) necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos, derivada del derecho al autogobierno. Lo que implica alcanzar un acuerdo para esa finalidad”** (SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-1272/2017).
  
42. Lo expuesto revela que **la consulta no sólo constituye una cuestión operativa o instrumental sobre el manejo de los recursos, sino que garantiza una participación política efectiva de la comunidad indígena por conducto de sus instituciones o autoridades representativas** (SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-1272/2017).



43. Lo anterior es así, “porque, en atención a los principios constitucionales de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, previstos en el artículo 1º constitucional, se desprende que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, que incluye, entre otros aspectos, **la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden**, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural” (SUP-JDC-1966/2016).
44. Por otra parte, cabe reconocer que, **“la consulta es un derecho colectivo en la medida que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes”**<sup>30</sup> Asimismo, la consulta “busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente los pueblos o comunidades indígenas para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia” (SUP-REC-682/2018).
45. De esta manera, **“la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más**

---

<sup>30</sup> Es orientadora la tesis CCXXXVI/2013 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Consultable en: <https://bit.ly/2vTYau>.



**aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos, y no de sujetos, de decisiones ya tomadas o consumadas” (SUP-JDC-1865/2015 y SUP-REC-682/2018).**

46. **Asimismo, se ha precisado que “la consulta debe ser dirigida a las autoridades tradicionales de la comunidad, salvo que éstas consideren la necesidad de una decisión por parte de su Asamblea General”. Lo anterior, debido a que, “salvo planteamientos y pruebas en contrario, las autoridades representativas actúan en ejercicio de sus atribuciones, conforme con su sistema normativo” (SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-682/2018).**
  
47. **La Sala Superior ha considerado “indispensable una comunicación constante entre las partes, esto es, un intercambio de información, así como un diálogo, de manera principal entre el Ayuntamiento con las autoridades tradicionales, a efecto de estar en aptitud de entregar, de manera efectiva, los recursos a las autoridades competentes en condiciones de legalidad y transparencia”. Aunado a ello, se deben “fijar los montos que correspondan y los plazos para su otorgamiento, dentro de los parámetros de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, acorde al sistema normativo de la comunidad” (SUP-REC-682/2018).**

**c) Doctrina judicial respecto a que las cuestiones presupuestales y hacendarias no son materia electoral**

48. Desde el primer precedente en el cual la Sala Superior analizó la cuestión del derecho de las comunidades a la administración de sus propios recursos como un derecho vinculado al autogobierno y a la participación políticos, se precisó que **la definición de montos o responsabilidades en los ámbitos fiscal y administrativo escapa de la competencia de este Tribunal Electoral (SUP-JDC-1865/2015).**<sup>31</sup>
49. Posteriormente, la Sala Superior reiteró que **“las cuestiones de carácter fiscal y administrativo escapan de la competencia de este Tribunal Electoral, en cuanto a la definición de montos o responsabilidades en la ejecución de los recursos económicos que les corresponden a las comunidades indígenas.”** (SUP-REC-1966/2016, SUP-REC-780/2018, SUP-REC-118/2018 y acumulados).
50. En el mismo sentido se pronunció al resolver el SUP-REC-682/2018, al considerar que, **escapan al ámbito de este órgano jurisdiccional cuestiones relacionadas con temas relativos a la hacienda municipal, en particular la determinación de rubros y montos de los recursos públicos que, en su caso, corresponden a la comunidad.**<sup>32</sup>

<sup>31</sup> En este sentido, se consideró que escapaban de la órbita de este órgano jurisdiccional federal “cuestiones propias del derecho administrativo o del derecho fiscal y, por lo tanto, no tutelables mediante el presente juicio”. Entre tales cuestiones se incluyeron las “relativas a la hacienda municipal, en particular, la determinación de los rubros y montos de los recursos públicos que corresponden a la comunidad indígena” solicitante y las cuestiones vinculadas con la determinación de dónde deben radicar las cabeceras de los municipios (SUP-JDC-1865/2015).

<sup>32</sup> Es necesario precisar que, al resolver el segundo incidente presentado en el SUP-REC-682/2018, la Sala Superior se pronunció sobre algunos montos, en la medida en que determinó que, en ese caso, la base del porcentaje de recursos que corresponden a la comunidad indígena “debe atender a la totalidad de recursos que ingresan a la autoridad municipal y no solo de alguna de las partidas presupuestarias que administra, esto es, tomando en cuenta también los recursos federales que recibe el citado ayuntamiento”. Ello porque en la sentencia dictada en el expediente principal se “precisó que, dentro de los aspectos cuantitativos que debía fijarse en la consulta era el porcentaje



51. Lo anterior es congruente con lo determinado en los expedientes SUP-REC-1395/2017, SUP-REC-1441/2017 y SUP-REC-60/2018, en los cuales se desecharon las demandas por considerar que no se actualizaban los supuestos de procedencia del recurso por no tratarse de temas electorales. En cada uno de estos asuntos, las salas regionales responsables habían determinado que la materia de la competencia no era electoral, pues la controversia estaba relacionada con la asignación de recursos públicos de ayuntamientos a comunidades indígenas, pero enfatizando cuestiones vinculadas, entre otros temas, con la competencia de las autoridades financieras de los estados en la entrega de recursos; la obstaculización de recursos enunciados en actas de priorización de obras, acciones y proyectos de desarrollo municipal o la forma, conducto o mecanismo aplicable para el otorgamiento de los recursos correspondientes a los ramos federales 28 y 33 en apoyo de los municipios, o la determinación de los rubros y montos de los recursos públicos correspondientes a una comunidad indígena.<sup>33</sup>
52. No obstante las consideraciones previas, la Sala Superior ha señalado que **"cuando se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas (recursos públicos), dicha situación sí pertenece a la materia electoral"** y **"se configura la**

que correspondiera a las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias respecto a la totalidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal". Considerando, además, que **"el hecho de que el porcentaje de recursos atienda a la totalidad de los ingresos de la hacienda municipal, es reflejo de la libre autonomía, autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, porque si no se garantizan condiciones mínimas para su materialización y efectividad, estos resultarían en un derecho ilusorio o completamente inútil, sin repercusiones en la vida en comunidad y sin posibilidad de ejercer y defender otros derechos humanos indispensables."** En sentido estricto, no se trató del análisis de montos específicos.

<sup>33</sup> En sentido similar se pronunció la Sala Superior al resolver el SUP-REC-553/2019, en el cual determinó desear la demanda por considerar que no se actualizaba el requisito especial de procedencia, pero precisó que si bien las consideraciones "guardan relación con una temática de constitucionalidad, como es lo relativo a la administración directa de recursos por parte de una agencia municipal con población indígena y la incompetencia del tribunal local para pronunciarse sobre los montos, también lo es que la Sala Regional no emprendió un análisis propio, es decir, no se está frente a una interpretación directa del texto constitucional."

competencia del Tribunal Electoral para conocer de dichas controversias” porque la **administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las agencias municipales forma parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas**” (SUP-REC-1966/2016, SUP-REC-780/2018, SUP-REC-118/2018 y acumulados).

53. En consecuencia, **“ciertos aspectos de derecho administrativo y fiscal pueden afectar los derechos político-electorales, ya que constituyen presupuestos básicos para que las autoridades estén en condiciones de ejercer los cargos para los que fueron electos”**. (SUP-JE-89/2019 y acumulado, SUP-JE-70/2018, y SUP-REC-1118/2018 y acumulados).
  
54. En sentido estricto, **“la entrega de esos recursos implica una vertiente del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades, pues sin ellos, no existiría una base para estimar que se garantiza su debido ejercicio, impidiendo así el cumplimiento a los principios previstos en la Constitución general”** (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados, y SUP-JE-89/2019 y acumulado).
  
55. De esta forma, **“el derecho de las comunidades indígenas para administrar directamente las asignaciones presupuestales que les correspondan no es ajeno a la tutela de la jurisdicción electoral”**, en particular, cuando se reclama **“un reconocimiento efectivo o pleno, en sede judicial, de sus derechos a la participación política efectiva, así como la definición de las condiciones necesarias para su**



materialización” (SUP-JE-70/2018, SUP-REC-1118/2018 y acumulados, y SUP-JE-89/2019 y acumulado).

56. Finalmente, la Sala Superior ha distinguido aquellos casos en que se impugna el monto, forma de distribución y entrega de las participaciones municipales realizadas por los ayuntamientos a las comunidades indígenas, que corresponde a la materia fiscal y administrativa, de aquellas otras situaciones en que “el trasfondo de la litis no se controvierte la definición de montos o responsabilidades en el ámbito fiscal y/o administrativo, sino el derecho adquirido por mandato judicial de la comunidad indígena actora a obtener recursos para lograr el pleno respeto a sus derechos colectivos de autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas vinculados con la participación política efectiva en relación con la administración directa de los recursos que les fueron asignados” (SUP-REC-780/2018).

57. Como se advierte de lo expuesto, por regla general, las cuestiones presupuestales vinculadas a los montos y a la definición del tipo de recursos no son cuestiones de la competencia de las autoridades jurisdiccionales en la materia electoral, salvo que se ponga en riesgo las condiciones mínimas para el ejercicio efectivo del autogobierno y la participación política de las comunidades por falta de reconocimiento de sus derechos como tales o ausencia total de condiciones para su materialización y pleno ejercicio.

***d) Sentido teleológico y sistemático de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y de su garantía judicial efectiva e integral***

58. La doctrina judicial expuesta guarda una relación estrecha con el sentido de la reforma constitucional en materia indígena de dos mil uno y con las normas de derechos humanos incorporadas con la reforma de dos mil once (particularmente, respecto al enfoque integral de los derechos humanos a partir de los principios de interdependencia e indivisibilidad); así como con los derechos y deberes previstos en diversos instrumentos internacionales que permiten determinar el contenido mínimo o esencial de los derechos de participación político-electoral de las comunidades indígenas como expresión de su autogobierno y autonomía.
- *Contenido mínimo de los derechos al autogobierno y a la autonomía*
59. La relación estrecha entre los derechos al autogobierno y a la autonomía y las condiciones mínimas que permiten su pleno ejercicio, se corrobora a partir del contexto de la reforma en materia indígena de dos mil uno, y del propio texto del artículo 2° constitucional.
60. El derecho de las comunidades indígenas u originarias a la administración directa de los recursos públicos que les corresponden, como elemento de su autonomía deriva de los criterios de interpretación previstos en el artículo 1° de la Constitución general, en particular de los principios de interdependiente e indivisible, y acorde con la finalidad de garantizar plenamente el reconocimiento del derecho al autogobierno y a la autonomía, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas indígenas, en su carácter individual y colectivo. Además, tal interrelación tiene respaldo en diferentes instrumentos internacionales y en la doctrina de diferentes órganos de protección internacional.



61. En este sentido, toda autoridad que pretenda determinar o delimitar el contenido esencial o mínimo (también identificado como núcleo general o mínimo vital) de un derecho, con independencia de la metodología que siga para ello, deberá identificar el objetivo específico o finalidad de las normas referidas al derecho en cuestión. Para ello deberá analizar conjuntamente las prescripciones constitucionales, convencionales y/o legislativas, y las obligaciones y deberes de las autoridades estatales indispensables para garantizar los contenidos mínimos de los principios, derechos y valores constitucionales.<sup>34</sup>
62. A partir de tales elementos se estará en posibilidad de determinar si las consecuencias del incumplimiento de tales deberes u obligaciones estatales conlleva necesariamente a la restricción injustificada de un derecho o a la insatisfacción no razonable o desproporcionada de un contenido prestacional mínimo en el contexto de cada caso, de forma tal que el objetivo, finalidad o función del derecho se vea frustrada hasta el punto de vaciarlo de contenido.
63. Ante tales aspectos, los tribunales, en el ámbito de sus competencias, deben armonizar los principios, derechos, deberes y prescripciones con las normas que distribuyen funciones y competencias, para, por una parte, reconocer el

<sup>34</sup> Al respecto, existen desarrollos doctrinarios y jurisdiccionales que identifican entre los elementos o criterios de un test de contenido mínimo o núcleo de derechos, entre otros: la finalidad última del derecho que se analiza; las obligaciones estatales que conforman el núcleo del derecho en la medida en que su incumplimiento deja sin efecto o sentido la finalidad del derecho; el contexto de las restricciones materiales y limitaciones de política pública que hacen posible el contenido esencial del derecho; si existen situaciones de vulnerabilidad como elemento para determinar prioridades; los costos que se deben asumir para cumplir con el contenido esencial del derecho, y las consecuencias del cumplimiento considerando todos los derechos e intereses implicados; el impacto de la denegación de derechos específicos en las personas; las órdenes que pueden establecerse para cumplir el contenido esencial del derecho. Véase, por ejemplo, Vázquez Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, UNAM, 2016, p. 154.



contenido esencial de los derechos y, por otra, definir los mecanismos para su garantía efectiva, desde la perspectiva de la máxima eficacia de los derechos protegidos.

64. Así, la identificación de las obligaciones estatales permite también definir competencias de las autoridades encargadas de salvaguardar el contenido de los derechos, particularmente su contenido prestacional.
  
65. Lo anterior es especialmente relevante en situaciones estructurales de vulnerabilidad de personas o grupos, puesto que las autoridades estatales deben procurar garantizar la máxima eficacia de los derechos para modificar las condiciones estructurales de desigualdad o vulnerabilidad. En específico, tratándose de derechos prestacionales debe evitarse que las autoridades que tienen a su cargo la satisfacción de tales prestaciones preserven condiciones de marginación, discriminación o vulnerabilidad so pretexto de la necesidad de cumplir determinados trámites que, a la postre, se transforman en simples mecanismos dilatorios que afecten los derechos de las comunidades y trascienden a los derechos y a la forma de vida de las personas.
  
66. De esta forma, en la medida en que el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades estatales esté vinculado al contenido esencial de determinados derechos, por ser necesario para su reconocimiento, ejercicio o goce, tales obligaciones deben ser consideradas al momento de definir la competencia de las autoridades jurisdiccionales que conocerán de las controversias sobre la posible vulneración a tales derechos, pues solo así se garantiza un análisis integral de la situación de cada comunidad.



67. En el presente caso, la cuestión a resolver es si el supuesto incumplimiento de la obligación del municipio de entregar los recursos que le corresponden a la comunidad indígena de la agencia municipal conlleva la afectación o limitación del autogobierno, como derecho constitucional, desde la perspectiva político-electoral y si ello corresponde analizarlo al Tribunal electoral local en lugar de a la Sala de Justicia Indígena, atendiendo al contenido esencial de los derechos político electorales a ejercer el cargo y al autogobierno como expresión de la autonomía de la parte actora.
68. De esta manera, considerando que el artículo 2° de la constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otros aspectos **“decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”**, y que tales expresiones autonómicas no pueden desvincularse sin que se afecte el contenido esencial del derecho al autogobierno como derecho político de las comunidades indígenas, es necesario un análisis integral desde la perspectiva del derecho a la participación política, por ser el derecho principal, dado que cualquier monto que se determine como contenido prestacional responde al reconocimiento de la condición de comunidad indígena de la parte actora y de sus derechos, entre ellos el de administrar sus recursos, como elementos mínimos de la autonomía garantizados constitucionalmente.
69. Del texto del artículo 2°, apartado A, de la Constitución General se advierte que la autonomía se relaciona tanto con cuestiones estrictamente electorales como con cuestiones de otra índole. Así, por un lado, se reconoce el derecho a “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos” o “de elegir de acuerdo con sus normas,

procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno”, así como “a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”. Por otra parte, la autonomía se vincula también a cuestiones relacionadas con la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder, con respeto a la normativa estatal, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades.

70. En ese sentido, en el apartado B del artículo 2° constitucional, **“para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”, se establece la obligación de la federación, las entidades federativas y los municipios, de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para “garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.**
  
71. Así, de acuerdo con el mismo dispositivo constitucional con la finalidad de **“abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”,** dichas autoridades, tienen, entre otras obligaciones la de **“impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos,** mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, **con la participación de las comunidades”.**



72. En particular, se dispone claramente que las autoridades municipales **“determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos”**.<sup>35</sup>
73. La fracción IX del mismo apartado, establece también la obligación de **“consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.**
74. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2° constitucional, la autonomía supone que se **“reconozcan y regulen todos estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”**.
75. Destaca también el mandato constitucional para que las constituciones y leyes de las entidades federativas establezcan **“las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”**.

<sup>35</sup> Asimismo, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el apartado B, la Constitución establece que **“la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”** (destacado añadido).

76. De lo dispuesto la Constitución General se advierte claramente que el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, que se ejerce en un régimen de autonomía, supone el reconocimiento de derechos y el establecimiento de obligaciones. Entre ellos, el autogobierno, la administración directa de recursos y la consulta como elementos del autogobierno y como mecanismo de participación política. Cuestiones que tienen un efecto en diferentes ámbitos, entre ellos el político, social, económico, cultural, electoral, etc.

77. La finalidad del reconocimiento de tales derechos en su integridad se advierte también de los propios numerales señalados, destacando las siguientes:

- **Garantizar la autonomía y el autogobierno** de las comunidades indígenas a partir del respeto de sus formas internas de organización social, económica, **política**, cultural y jurídica;
- **La posibilidad de elegir a sus autoridades** o representantes para el ejercicio de **sus formas propias de gobierno interno** y el de **acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular** para los que hayan sido electos o designados;
- **Fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas;**
- **Abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas;**
- **Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas”;**
- **Fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos**, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, y **con la participación de las comunidades.**



78. Tales finalidades permiten identificar los elementos del contenido mínimo del derecho al autogobierno y a la autonomía, con independencia de la autoridad estatal que conozca del asunto, pues se trata de aspectos interdependientes que no deben ser descontextualizados so pretexto de la delimitación de competencias entre tribunales, de forma tal que ninguno tenga capacidad real para garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente y las finalidades que definen el contenido de los derechos.
79. Así lo ha reconocido la Sala Superior al precisar en su jurisprudencia 19/2014, que el autogobierno de las comunidades indígenas es “una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.”<sup>36</sup>
80. Si bien, el derecho al autogobierno puede alegarse indistintamente tanto ante jurisdicciones electorales como ante jurisdicciones especializadas indígenas por estar íntimamente relacionado con otros derechos fundamentales de la comunidades, los tribunales electorales tienen prioridad de

<sup>36</sup> Jurisprudencia 19/2014 con rubro y texto completo: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.- De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades 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. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

jurisdicción en la medida en que el asunto se relacione con el reconocimiento de los derechos de la parte actora como comunidades indígenas y que se relacione con actos que pueden afectar su derecho a la autonomía y a la participación política. Si la cuestión es exclusivamente resolver cuestiones presupuestales, la jurisdicción indígena tendría competencia en tanto que, en Oaxaca, la legislación excluye expresamente de su jurisdicción las cuestiones electorales.

81. Lo relevante, en cualquier caso, es asegurar una visión integral y con perspectiva intercultural que garantice el ejercicio de una justicia completa y efectiva a partir de la **mejor protección**.
  
82. Lo anterior es así, dado que la finalidad del reconocimiento de los derechos de autogobierno, a la elección de autoridades propias, a la autonomía y a la participación política no se limitan al reconocimiento formal de tales autoridades, es preciso reconocer que el autogobierno tiene una finalidad asociada a la autonomía para el establecimiento de condiciones que permitan la vida digna de las comunidades a partir de la preservación de sus formas de organización social, política, económica y cultural.
  
83. La administración directa de recursos públicos forma parte del ejercicio efectivo del autogobierno en la medida en que, sin la disposición de un mínimo de recursos a disposición de las autoridades, el ejercicio del autogobierno se ve disminuido, al estar las autoridades imposibilitadas para ejercer las tareas necesarias que hacen posible la autonomía de las comunidades; favoreciendo situaciones de dependencia de autoridades distintas. Con ello se propicia el mantenimiento de situaciones de discriminación, exclusión o desigualdad estructural, en particular cuando existen contextos de



confrontación ideológica, política, territorial, religiosa o de otra índole.

84. La Sala Superior "ha reconocido la importancia de garantizar las condiciones en que se ejerce el derecho a la autodeterminación y autonomía, puesto que **si no se garantizan condiciones mínimas para su materialización y efectividad, el mismo resultaría en un derecho ilusorio o completamente inútil, sin repercusiones en la vida en comunidad y sin posibilidad de ejercer y defender otros derechos humanos indispensables como el derecho al desarrollo, a su lengua, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano y adecuado, pues para ello se requieren condiciones económicas, políticas y sociales mínimas (SUP-JDC-1865/2015 y SUP-REC-682/2018).**
85. De acuerdo con la doctrina judicial de esta Sala Superior, las autoridades judiciales **"tienen el deber de intervenir en la tutela efectiva de los derechos para ordenar que se adopten medidas tendentes a la satisfacción de un mínimo de recursos para que tales pueblos y comunidades puedan desarrollar sus derechos a la autonomía y al autogobierno."** Máxime que, como lo dispone el Convenio número 169, en su preámbulo, los Estados deben reconocer las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas a **"asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco del Estado en que viven"**. Así, al estar vinculada una controversia con derechos de los pueblos y comunidades indígenas, **"es necesario que el Estado garantice el disfrute pleno de los derechos tanto individuales como colectivos, atendiendo al artículo 1 de la Constitución Federal."** (SUP-REC-682/2018).



86. El derecho a la autodeterminación “requiere de protección de otros derechos, en especial, el derecho al desarrollo económico, social y cultural, por lo que **las comunidades deben tener derecho a la administración directa de los recursos públicos que les corresponden**” (SUP-REC-1118/2018 y acumulados).
87. Esta Sala Superior ha considerado en su doctrina judicial que “el reconocimiento de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas **supone garantizar un mínimo de derechos**, entre ellos, los previstos en el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.” Esto es, “**determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, así como administrar directamente las asignaciones presupuestales que las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable.**”
88. Por lo anterior, es criterio de este órgano jurisdiccional que la falta de mecanismos idóneos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas en la administración de los recursos que les corresponden a través de procedimientos culturalmente adecuados para la toma de decisiones, puede configurar una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para hacer efectivo los derechos de participación política como parte de su derecho de autogobierno.” (SUP-REC-682/2018).

- *Sentido y alcance de la reforma constitucional en materia indígena*



89. Lo expuesto en apartados anteriores, en particular, la relación estrecha entre los derechos al autogobierno y a la autonomía y las condiciones mínimas que permitan su pleno ejercicio, se corrobora a partir de diferentes documentos del proceso legislativo que derivó en la reforma constitucional al artículo 2° constitucional.
90. Destaca el hecho de que los procesos políticos que dieron origen a la redacción del actual artículo 2° constitucional, integran dentro del tema de reconocimiento de derechos y cultura indígena la cuestión relativa al derecho a la administración directa de recursos públicos como parte de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.
91. Al respecto, en el *Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional* de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis, como parte de los *Acuerdos de San Andrés Larrainzar*, respecto al tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, que sería un antecedente relevante de la reforma constitucional del año dos mil uno, se destaca:

#### NUEVO MARCO JURÍDICO

El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado tiene como un punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. El Gobierno Federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:

[...]

2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. **Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus**

**diferentes ámbitos y niveles.** Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles (Resaltado añadido).

92. En el mismo sentido, en las *Propuestas conjuntas* relacionadas con el punto 1.4 de las *Reglas de Procedimiento*, en su apartado II, numeral 5, se propuso al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República “reconocer y establecer las características de libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tomando en cuenta que ésta implica, entre otras cuestiones, las relacionada con las *competencias*, en donde se destaca la necesidad de **“especificar las facultades, funciones y recursos que sean susceptibles de ser transferidas a las comunidades y pueblos indígenas bajo los criterios establecidos en el apartado 5.2. del documento intitulado ‘Pronunciamientos Conjuntos’, así como las diversas modalidades de participación de las comunidades y pueblos frente a las instancias de gobierno, a fin de interactuar y coordinar sus acciones con las mismas, particularmente a nivel municipal”** (destacado añadido).
93. En el mismo documento, en su apartado IV, sobre “La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad”, se destaca como parte del principio 4: “Consulta y acuerdo” que **“deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen.** En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociaciones previstas en el punto 5.2. del documento de Pronunciamientos Conjuntos”.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

94. Sobre la base de los Acuerdos de San Andrés, la denominada *"Propuesta de reformas constitucionales de la Comisión de Concordia y Pacificación"* propuso una modificación al artículo 115, fracción IX para establecer que "se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa". Además, dispuso que **"las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirles"**.
95. Sobre estos aspectos en la *Iniciativa de Reforma Constitucional del Ejecutivo Federal* se consideró que la autonomía propuesta en la iniciativa "fortalece a las instituciones del Estado, a través de una mayor participación democrática de los mexicanos indígenas. El ejercicio de esta autonomía contribuirá a la democracia, la soberanía y la unidad nacionales". Así, el Ejecutivo propuso que "en cada Municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal, que se destinen al desarrollo social", y además, "los municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo", para lo cual **"las autoridades competentes transferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos Municipios, para su administración directa por los mismos"**.
96. Por su parte, la *Iniciativa de Reforma Constitucional* presentada por el Partido Acción Nacional aludía a que en cada municipio

**“se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social. Asimismo, de manera similar, la Iniciativa del Partido Verde Ecologista de México en materia de derechos y cultura indígena propuso que los municipios “establecerán los mecanismos necesarios para dar participación a la población ubicada dentro de su circunscripción en los planes y programas de desarrollo municipal y la programación, evaluación y control de los recursos, sea cual fuere su origen.”**

97. Finalmente, como se ha señalado la reforma aprobada por denominado el Poder Constituyente permanente dispuso, en el apartado B, del artículo 2º, con claridad la obligación de:

**I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.**

98. En términos generales, la reforma buscó hacer frente a la marginación y exclusión social que sufren los pueblos indígenas; así como a reconocer sus derechos políticos. Al respecto, en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas*,<sup>37</sup> con el proyecto de decreto de la Reforma Constitucional publicado el catorce de agosto de dos mil uno, destacó que el nuevo artículo 2º, apartado B, constitucional, “contiene los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar a que aspiramos todos los mexicanos”; atendíéndose

<sup>37</sup> Diario de los Debates, 28 de abril de 2001.



a diferentes rubros básicos para el logro de “tan importantes objetivos”, **“concluye con el mandato indispensable para el logro de estos objetivos: la asignación de recursos presupuestales tanto a nivel federal, como en los niveles estatal y municipal, puesto que de lo contrario todo quedaría en buenas intenciones.”**

99. Como se advierte de lo expuesto, tanto en el texto como en el contexto de la reforma constitucional, la cuestión de la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas estuvo siempre ligada a diversas garantías mínimas, entre ellas las transferencias de responsabilidades sobre cuestiones relacionadas con los recursos que les corresponden a los municipios y a las propias comunidades.

100. En este sentido, tal como se advierte de la doctrina judicial de la Sala Superior, los derechos político-electorales de las comunidades indígenas no se limitan a la renovación de sus autoridades tradicionales o representantes mediante procesos democráticos, sino que incluyen otros derechos de participación política, como son el derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos y libertades públicas, como parte de su derecho al autogobierno y autonomía, vinculados a su derecho de participación política (SUP-JDC-1865/2015 y SUP-REC-682/2018).

101. De lo expuesto se advierte con claridad que la autonomía adquiere un sentido integral y no sólo como una mera declaración de reconocimiento de una situación fáctica o un régimen administrativo. La autonomía y el autogobierno son

derechos que deben ser garantizados con las condiciones mínimas y razonables para su ejercicio efectivo.

102. Lo anterior es congruente con otros criterios adoptados por la Sala Superior donde ha considerado que los derechos político-electorales no se agotan con el procedimiento de elección de autoridades o de representantes en cargos de elección popular, sino que es necesario garantizar el acceso y el desempeño del cargo, esto es, el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.<sup>38</sup>

103. Entre tales condiciones se reconoce, a partir del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos, una dimensión económica mínima de los derechos político-electorales, sin la cual éstos resultan ilusorios o seriamente limitados. Lo que también es congruente con el respeto al mínimo esencial del contenido prestacional que debe garantizarse para garantizar el núcleo esencial de los derechos de participación política, en su dimensión individual y colectiva.

104. De esta forma, atendiendo a los **principios de interdependencia e indivisibilidad** de los derechos humanos, la Sala Superior ha considerado que **el derecho al autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse, a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como**

---

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, la jurisprudencia 20/2010 con rubro y texto: DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo; por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.



**su identidad cultural, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y, destacadamente, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas (SUP-JDC-1865/2015 y SUP-REC-682/2018).<sup>39</sup>**

**105. Además, deben advertirse las relaciones recíprocas necesarias para garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente cuando existen situaciones de marginación o contextos de desigualdad estructural, que limitan el desarrollo de comunidades y pueblos y con ello el pleno ejercicio de los derechos humanos de sus integrantes (SUP-JDC-1865/2015).**

**106. Por tal razón, la Sala Superior ha estimado “necesario analizar cuando se alegan violaciones a los derechos político-electorales de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas si existen relaciones recíprocas de necesidad respecto de otros derechos de los cuales depende la realización de aquellos, con el objeto de definir su alcance e interdependencia, de otra forma se restringiría su contenido esencial y se tornarían en derechos ilusorios**

<sup>39</sup> Tesis LXIII/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL.- De una interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales; y del Protocolo de San Salvador, en conjunción con los artículos 3º y 4º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se desprende que, dado los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho al autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse, a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y, destacadamente, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas.



**carentes de toda efectividad en la práctica social” (SUP-JDC-1865/2015).<sup>40</sup>**

- *Perspectivas teóricas y conceptuales sobre la autonomía como condiciones para el autogobierno y como capacidades para ejercerlo*

107. Lo expuesto es congruente también con la doctrina académica y con los criterios de diferentes instancias internacionales que conceptualizan a la autonomía de las comunidades indígenas de manera amplia de forma tal que cumpla con la función de responder a las necesidades contemporáneas de los pueblos indígenas.

108. Así, en términos generales, la autonomía indígena es una categoría jurídico-política que implica el reconocimiento y el ejercicio de diferentes derechos y atribuciones, y que puede plantearse a diferentes niveles de organización (comunal, municipal o regional); con expresiones monoétnicas o pluriétnicas, dependiendo el contexto de cada pueblo y comunidad, y que tiene como base el reconocimiento de la subjetividad política de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación.

109. Desde una perspectiva amplia, la autonomía se entiende también como un proceso interrelacional entre sujetos políticos (pueblos y comunidades indígenas) y entidades estatales de los diferentes niveles de gobierno. En la medida en que se reconocen los derechos indígenas por el ordenamiento jurídico

---

<sup>40</sup> Como lo destacó la Sala Superior desde el primer asunto en que analizó estos temas, tal protección “se debe implementar considerando las características de cada pueblo y comunidad, así como la legislación estatal o local de que se trate, toda vez que existe un régimen municipal diferenciado y diferentes formas de implementación y modalidades de ejercicio del derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente, dada la diversidad de regulaciones y de manifestaciones de la diversidad cultural indígena en nuestro país (SUP-JDC-1865/2015).



estatal se generan mecanismos de diálogo, procesos de reconfiguración identitarios y de vinculación comunitaria. No hay un solo modelo autonómico que expresa la diversidad y complejidad de las comunidades y pueblos indígenas que existen en nuestro país. Asimismo, la autonomía se manifiesta en diferentes prácticas y niveles de autogobierno.

110. Desde esta perspectiva integral, la autonomía indígena es un concepto holístico que se traduce en un “derecho marco” o “derecho sombrilla” porque cobija o integra diferentes derechos, deberes y responsabilidades. En particular la libre determinación o autodeterminación; el autogobierno y la autonomía forman una triada de derechos interdependientes que tienen por objeto garantizar que los pueblos y comunidades indígenas puedan, entre otros aspectos, desarrollar sus propias formas de organización política, económica, social, y cultural; proteger sus tierras y territorios; sus recursos naturales y sus sistemas educativos, religiosos, lingüísticos, ambientales y culturales.
111. La autonomía, como derecho político, está configurada a partir del derecho a la libre determinación y se manifiesta en el autogobierno, con una dimensión transformadora (emancipatoria) de la realidad y legitimadora de la organización comunitaria. En cuanto tal, la doctrina identifica algunos elementos mínimos que integran la autonomía, sin los cuales resulta imposible que sea un instrumento para la libre determinación y la transformación de las comunidades, de acuerdo con su propio sistema de vida, como un proceso político y social de reconfiguración o construcción de identidades comunitarias. Entre tales elementos mínimos se identifican de manera general: un espacio territorial donde se ejercen los derechos de autonomía (tierras o territorios); el reconocimiento de competencias autonómicas; la participación

y representación política efectiva (lo que supone la elección de sus propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios).<sup>41</sup>

112. De esta forma, la autonomía ha sido entendida como un "régimen especial de gobierno" para los pueblos indígenas. Para algunos doctrinarios la aceptación de la autonomía de sujetos colectivos implica dos sentidos: la capacidad de elección conforme a sus propios valores y la facultad o posibilidad de ejercer esa acción. Ello supone el reconocimiento de competencias normativas internas y administrativas.<sup>42</sup>

113. Como se advierte, el ejercicio de la autonomía indígena no se limita a cuestiones de derecho administrativo tradicional, como si se tratara exclusivamente de relaciones formales entre entidades de la administración pública municipal o estatal. La autonomía, si bien no es un derecho absoluto, implica en alguna medida la posibilidad jurídica y material para ejercer, entre otros, los derechos a la autoafirmación de su identidad, autodefinición de quienes lo integran, autodelimitación de su ámbito territorial y autodisposición normativa y administrativa interna y externa para organizarse de la manera en que más les convenga.<sup>43</sup>

114. Sin el desarrollo formal y material de las competencias necesarias para la implementación o el ejercicio de la autonomía, ésta no resulta efectiva como parte del derecho

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, Velasco Cruz, Saúl, "La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, No. 189, pp. 71-103 y Aparicio Wilhelmi, Marco, "La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, no. 124, enero-abril, 2009, pp. 13-38.

<sup>42</sup> Entre otros, véase, Díaz Polanco, Héctor, *Autonomía regional: la libre determinación de los Pueblos Indios*, Siglo XXI-UNAM-1991; López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, No. 39, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006; Villoro, Luis, *Estado plural, Pluralidad de Culturas*, Paidós-UNAM, México, 1998.

<sup>43</sup> Véase López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, cit., p. 39.



político a la libre determinación. La carencia de financiamiento suficiente para el ejercicio de la autonomía y el autogobierno tiene un impacto multisectorial, que no se limita a cuestiones administrativas.

115. Los derechos políticos de los pueblos indígenas abarcan la capacidad y la posibilidad de participar en las decisiones que afecten a sus comunidades, tanto en la toma de decisiones internas como externas según sus propios mecanismos y de acuerdo con sus propias normas.<sup>44</sup>

116. Tal proceso de descentralización política y administrativa pretende modificar las relaciones históricas de subordinación de los pueblos y comunidades indígenas. Ello implica modificar los patrones y concepciones que minimizan la posibilidad de ejercer plenamente los derechos de autonomía. Por el contrario, debe procurarse maximizar la autonomía para que las comunidades indígenas tengan la capacidad de tomar decisiones sobre su vida interna, lo que supone modificar necesariamente las reglas en base a las cuales se relacionan con la sociedad no indígena, con otros pueblos indígenas y con los tres niveles de gobierno.

117. Por ello, como lo ha determinado la Sala Superior, “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”.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Véase al respecto, López, Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México, cit.*, p. 44.

<sup>45</sup> Jurisprudencia 37/2016 con rubro y texto: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.- De los artículos 2º, Apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, Apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se advierte que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos

118. La maximización de la autonomía asume diferentes expresiones y grados dependiendo el contexto de cada pueblo y comunidad, lo que implica un mayor o menor grado de autogobierno y depende de diversos factores.
119. En aquellos casos en que los pueblos o poblaciones indígenas no tengan la condición necesaria para ser sujetos políticos configurados como una comunidad indígena, en sentido constitucional; esto es, como como aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos, no será viable la transferencia de responsabilidades o al menos de aquellas que requieran de una estructura de organización.
120. Como lo señala López Bárcenas, muchos pueblos indígenas no pueden ser sujetos políticos “porque no cuentan con estructura como tales, es decir, políticamente están desestructurados”, ya sea por políticas de subordinación, asimilación, aculturación o asistencialismo; o por la fragmentación de los poderes locales o la existencia de cacicazgos. En algunos casos existen problemas de división de los pueblos indígenas, conflictos intercomunitarios, la subordinación a los pueblos mestizos y a la actuación de organizaciones externas de indígenas o no indígenas que tienen su propia agenda y que movilizan a las comunidades con intereses propios y objetivos políticos o económicos distintos a los comunitarios. La construcción de autonomía, debe ser una decisión colectiva y no el resultado de actos voluntaristas de “líderes iluminados” o de una

---

individuales y colectivos 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.



organización “por muy indígena que se reclame”. En este sentido, se requiere –como lo destaca el mismo López Bárcenas– “la participación directa de las comunidades indígenas en los procesos autonómicos. Colectivos que conozcan la realidad social, económica, política y cultural en que se encuentran inmersos, así como los diversos factores que inciden en su condición de subordinación y los que pueden influir para trascender esa situación, de tal manera que les permita tomar una posición sobre sus actos”.<sup>46</sup>

121. Por otra parte, donde existe una estructura comunitaria, la transferencia de responsabilidades es un elemento indispensable para el ejercicio del autogobierno, como expresión de la autonomía y la libre determinación. Como lo expone también López Bárcenas “en su aspecto administrativo, la construcción de autonomías lleva como propósito la descentralización del poder para posibilitar su ejercicio directo por las comunidades indígenas que lo reclaman”. Con ello se evita la “tónica del trato histórico del Estado mexicano hacia los pueblos indígenas” según la cual “se reconoce su existencia, pero no sus derechos o, en el mejor de los casos, éstos se reconocen siempre que no se puedan ejercer”.<sup>47</sup>

122. La concepción de la autonomía y la libre determinación como fines y como medios permite identificar más claramente la interdependencia e indivisibilidad de los derechos políticos con otros derechos que requieren de procedimientos efectivos que garanticen una justicia integral y completa.

123. La finalidad del reconocimiento de regímenes de autonomía no se restringe a cuestiones meramente formales sobre la

<sup>46</sup> López, Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, cit. p. 104-107

<sup>47</sup> *Idem*, pp. 76 y 103.

constatación de la existencia de las comunidades y pueblos indígenas, o a aspectos administrativos o burocráticos. Dicho reconocimiento es una garantía para que se generen las posibilidades para su reconfiguración como comunidades autónomas, así como para la revitalización de su cultura y de sus prácticas políticas, económicos, sociales y culturales que conforman y reproducen su identidad.

124. Por ello, los deberes del Estado, y de todos sus órganos, no se limitan a reconocer las diferencias culturales sino también a promover la autonomía efectiva de los pueblos indígenas.

- *La protección integral de los derechos indígenas desde la perspectiva de la participación política*

125. Para lograr una adecuada protección de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas se ha adoptado un enfoque integral de sus derechos individuales y colectivos; así como una noción procesal y permanente o continuada de la libre determinación y de la autonomía.

126. La concepción procesal de la libre determinación, como fin y como medio fue destacada por Erica-Irene Daes, quien fuera presidenta-relatora del *Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas*, al señalar que el “proceso de lograr la autodeterminación es continuo, tanto para los pueblos indígenas como para todos los pueblos”.<sup>48</sup> De ahí que

---

<sup>48</sup> Daes, Erica-Irene, “El artículo 3 del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Obstáculos y consensos” en *Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones. Nueva York, 18 de mayo 2001*, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Canadá, 2002. Para la relatora “las condiciones sociales y económicas evolucionan constantemente en nuestro complejo mundo, como evolucionan también las culturas y las aspiraciones de todos los pueblos. Para que pueblos distintos puedan vivir juntos y en paz, sin explotación ni dominación – sea dentro de un mismo Estado o entre dos Estados vecinos– tienen que renegociar constantemente los términos de sus relaciones [...]”



el requisito de la autodeterminación en el contexto de los pueblos indígenas sea una forma de “construcción estatal diferida” a través de la participación significativa a los grupos indígenas entendida como un proceso “en virtud del cual los pueblos indígenas sean capaces de unirse a todos los otros pueblos que constituyen el Estado en términos de mutuo acuerdo y justicia, después de muchos años de aislamiento y exclusión. Este proceso no requiere la asimilación de los individuos, como ciudadanos iguales a todos los demás, sino el reconocimiento y la incorporación de pueblos diferenciados a la constitución del Estado, en términos consensuados”.<sup>49</sup>

127. Para James Anaya, anterior Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, “el autogobierno constituye la principal dimensión política de la autodeterminación continuada”. De esta forma, se distinguen dos aspectos de la libre determinación, la conformación de instituciones políticas que debe ser controlada por voluntad colectiva del pueblo y la garantía de las instituciones gubernamentales a los pueblos de suficiente libertad para desarrollarse libremente, en base continua y cotidiana. En este contexto, el núcleo central de los elementos normativos del autogobierno se centra en la idea de que los sistemas políticos “deben funcionar de acuerdo con los deseos de los y las gobernadas”. El autogobierno “se contrapone así a instituciones que concentran injusta o desproporcionadamente el poder estatal, ya sea que esta concentración se dé dentro de la propia comunidad o se dé fuera de la misma”. Para el anterior Relator Especial:

“En el contexto particular de los pueblos indígenas, las nociones de democracia (incluidas las formas descentralizadas de gobierno) y de integridad cultural se unen para crear una norma

<sup>49</sup> Daes, Erica-Irena, “Some Considerations on the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination”, Cit. en James, Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Editorial Trotta, España, 2005, p. 170.



especial de autogobierno. Esta norma incorpora dos elementos distintos, aunque relacionados. El primero de ellos reconoce esferas de autonomía gubernamental o administrativa para las comunidades indígenas; el segundo aspira a garantizar la participación efectiva de estas comunidades en las instituciones generales de toma de decisiones en la medida en que estas decisiones les afecten directamente.”<sup>50</sup>

128. La noción procesual y continuada de la libre determinación implica, como señala también Marco Aparicio Wilhelmi, el desarrollo de procesos políticos caracterizados por el empoderamiento.<sup>51</sup> Tal empoderamiento representa una forma de promoción de la democracia y de participación política de las comunidades indígenas.

129. De igual manera, el ex relator especial James Anaya considera:

El gobierno autónomo puede entenderse además como una forma de promoción de la democracia. Dada su posición no dominante dentro de los estados en los que viven, las comunidades indígenas y sus miembros se han visto privados frecuentemente de la participación completa y efectiva en los procesos políticos que han intentado gobernarlos. A pesar de que se ha reconocido plenos derechos de ciudadanía a las personas indígenas, y a pesar de que se han atajado las políticas abiertamente discriminatorias, los grupos indígenas todavía constituyen, en términos generales, minorías numéricas en posición de desventaja económica dentro de los estados en los que viven, circunstancias éstas que los colocan en una posición de vulnerabilidad política. La devolución de la autoridad a las comunidades indígenas disminuye su vulnerabilidad frente a los intereses de la mayoría o la élite dominantes, al tiempo que promueve la sensibilidad de las instituciones estatales hacia los intereses singulares de las comunidades indígenas y sus miembros.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Editorial Trotta, España, 2005, pp. 224-227. El anterior Relator especial identifica dos aspectos de la libre determinación o autodeterminación: sustantivos y reparativos. La autodeterminación sustantiva tiene a su vez, dos elementos normativos: uno constitutivo que requiere que el diseño institucional de las instituciones de gobierno reflejen sustancialmente los resultados de procesos guiados por la voluntad del pueblo o pueblos gobernados y otro aspecto continuado el cual exige que el diseño de las instituciones políticas, independientemente de los procesos que lleven a su creación o transformación, permita a la gente vivir y desarrollarse libremente de forma permanente. Ídem, p. 152.

<sup>51</sup> Aparicio Wilhelmi, Marco, “La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México”, p. 18.

<sup>52</sup> Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, cit., p. 229.



130. Otros especialistas han apuntado también el vínculo entre autonomía y participación política de las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, Xabier Etxeberría, destaca que el “tema de la autonomía es clave dentro de los derechos de los pueblos indígenas. Por lo que significa por sí mismo, con la capacidad de autogobierno y participación a la que remite. Y porque impregna transversalmente el conjunto de esos derechos: todos están llamados a disfrutarse y ejercerse mediando el autogobierno.” Para este autor, existen diferentes perspectivas o enfoques que pueden justificar el derecho al autogobierno, ya sea un enfoque instrumental, como formas de participación de las personas indígenas o un enfoque de valor intrínseco, como elemento necesario para la protección de la cultura indígena, que requiere no sólo de la autonomía sino también de otras medidas políticas, económicas y sociales que la hagan viable. Desde este enfoque, el autogobierno “no es algo extraño a lo que son las culturas, que se asumiría proteger a éstas, protegiendo así a quienes las vive. En cuanto institución que regula el ejercicio del poder y la participación, es él mismo un componente decisivo de lo que es la cultura.” El autogobierno “es parte fundamental del ser cultural indígena y debe ejercerse de acuerdo con él”. Además, el autogobierno puede concebirse desde la perspectiva o enfoque de identidad, según el cual el autogobierno es fundamental para promover y garantizar los enraizamientos culturales que definen la identidad personal; el reconocimiento como comunidades con identidad propia y la iniciativa para la construcción de la identidad que tiene en la autonomía su concreción más propia y que propicia modelos de participación comunitaria y de democracia deliberativa.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Véase, Etxeberría, Xabier, “La autonomía indígena desde la perspectiva ético-política” en Gómez Isa, Felipe y Susana Ardanaz (eds.), *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2011, pp. 21, 35-40.

131. La conexión entre autogobierno e identidad permite entender la importancia de la autonomía como forma de participación política que debe ser reconocida y protegida para que su ejercicio cumpla plenamente con la finalidad de construcción de identidades comunitarias y no sólo de administración de bienes públicos; así como con la perspectiva de reparación asociada al reconocimiento de los derechos indígenas.

132. Lo anterior tiene un referente normativo en el artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas donde se señala:

**Artículo 5.** 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.

133. Al respecto, esta Sala Superior ha estimado necesario la promoción de la democracia participativa indígena, entre otros aspectos, en la toma de decisiones que les afecten. Así lo ilustra la tesis XLI/2015 con rubro y texto:

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.-**

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente se sitúan frente a los procesos electorales de



carácter constitucional con participación preponderante de los partidos políticos, en donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.

134. Tales perspectivas democráticas de la participación indígena requieren de mecanismos efectivos de protección y tutela judicial que adopten un enfoque integral, con perspectiva intercultural y protección interseccional. **La vía administrativa difícilmente puede ejercer una garantía efectiva frente a reclamos de reconocimiento de identidades colectivas y de consulta como forma de participación política desde sus dimensiones individual y colectiva.**

135. Además, los mecanismos de justicia deben ser lo suficientemente flexibles para identificar los contextos en que se hacen las reclamaciones de las comunidades indígenas. Al respecto, en muchas ocasiones el desarrollo de los regímenes autonómicos se da en un contexto de escasez, por lo que es importante evitar agudizar conflictos intercomunitarios y procurar promover los procesos de diálogos y negociación interna, así como fortalecer las capacidades de las comunidades para evitar situaciones de discriminación o exclusión, cuestiones que requieren una jurisdicción especializada en cuestiones de reconocimiento de derechos político con perspectiva intercultural y enfoque de derechos humanos.

136. Lo anterior, considerando que, desde un enfoque basado en los derechos humanos, la libre determinación contiene, entre otros

elementos, un componente político y un componente económico. De ahí que se afirme que los pueblos y comunidades indígenas "deben tener la posibilidad de desarrollar una institucionalidad adecuada para cumplir sus tareas dentro del régimen de autonomía, y tienen el derecho a contar con los recursos necesarios para facilitar sus funciones autónomas".<sup>54</sup>

137. Tal derecho está reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que dispone:

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

138. Al respecto, también el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, establece en su artículo 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

[...]

c) 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 (destacado añadido).

139. Esta dimensión económica de la participación política como parte de los elementos mínimos para el reconocimiento y ejercicio de la autonomía de las comunidades indígena tiene su explicación material en las condiciones estructurales en que viven y han vivido muchos de estos pueblos; particularmente

---

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, Kuppe, René, "Autonomía de los pueblos indígenas. La perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas" en González, Miguel y otros (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS, Ecuador, 2010, p. 102.



aquellos que se encuentran en situación de desigualdad o exclusión estructural o en situación de vulnerabilidad que les impide ejercer en la realidad sus derechos de autonomía.

140. Sobre este punto, Victoria Tauli Corpuz, en su Informe como Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, de 11 de agosto de 2014 (A/HRC/27/52), destaca:

42. Las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas, desventajosas en casi todo el mundo con respecto a la mayoría de la población de las sociedades en las que viven, **constituyen un obstáculo a su pleno ejercicio de los derechos humanos. Mientras no gocen de unas condiciones mínimas de bienestar, los pueblos indígenas no podrán prosperar verdaderamente manteniendo intactos sus derechos.** Según un gran número de indicadores diferentes, los indígenas registran peores resultados que sus contrapartes no indígenas en materia de desarrollo, sobre todo en lo tocante a los niveles de pobreza, educación, salud, desempleo, condiciones de vivienda, agua potable y saneamiento.

44. Ante todo, **es necesario comprender la relación entre las actuales situaciones de desventaja de los pueblos indígenas y el hecho de que históricamente se les hayan denegado sus derechos a la libre determinación, la tierra y los recursos, y a derechos conexos esenciales para su desarrollo económico y social.** De hecho, el desarrollo en el mundo se ha producido históricamente, y aún se produce, a expensas de los pueblos indígenas; a menudo se los ha despojado de tierras y recursos en su detrimento y en beneficio del desarrollo ajeno. Las medidas encaminadas a mejorar la situación social y económica de los pueblos indígenas deben tener esa historia en cuenta e intentar restituirles lo que han perdido, incluida una superficie de tierra suficiente para garantizar una base de desarrollo económico, y medios de ejercer su derecho a la libre determinación respecto de su desarrollo: numerosos estudios han mostrado **que el creciente control de los pueblos indígenas sobre sus procesos internos de decisión redonda en unos mejores resultados de crecimiento económico.**

46. Además, habida cuenta del carácter único de sus culturas y modos de vida, también debe señalarse que el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas puede ser diferente del de otros sectores de la población. Las respuestas encaminadas a resolver los problemas persistentes deben tener en cuenta factores especiales, como los idiomas, las tradiciones y **las maneras de hacer de los pueblos indígenas, algo fundamental para que las medidas pertinentes tengan buenos resultados.** Una manera de garantizar la adaptación de las culturas de los pueblos indígenas es su **integración en la concepción y la elaboración de los programas.** A ese respecto, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los

derechos de los pueblos indígenas se hacen diversas referencias a **la necesidad de que los pueblos indígenas definan sus propias prioridades de desarrollo y de que se los consulte e integre en el proceso de elaboración de programas estatales**<sup>55</sup> (Destacado añadido).

141. El anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, también destacó que “las políticas referentes a las desigualdades de fondo no deben limitarse a los aspectos sociales y económicos de la vida indígena, sino que deben abordar también el derecho a la libre determinación, el derecho a conservar la identidad cultural y el derecho a mantener los vínculos con las tierras tradicionales. Por lo tanto, las medidas encaminadas al tratamiento de las desigualdades de fondo deben adoptarse en colaboración con los pueblos indígenas, de manera que les permitan asumir el control de sus asuntos, de conformidad con sus culturas y creencias”.<sup>56</sup>

142. Estas perspectivas se corresponden con otras medidas y recomendaciones adoptadas por diferentes mecanismos de control y supervisión internacional que ponen énfasis en la interrelación de los derechos de los pueblos indígenas y en la necesidad de una protección integral para superar las condiciones de desventaja y discriminación histórica.

143. Así, por ejemplo, en la *Recomendación general N° 23* relativa a los derechos de los pueblos indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, se exhorta a los

---

<sup>55</sup> En su informe, la Relatora Especial identifica entre las “actitudes negativas” hacia la autonomía “la discriminación, los prejuicios y las concepciones estereotipadas de los pueblos indígenas, que pueden asumir formas diferentes, como la percepción de que sus culturas y tradiciones son atrasadas, primitivas o subdesarrolladas, o que los pueblos indígenas padecen problemas sociales generalizados muy arraigados, como el alcoholismo o la violencia contra las mujeres. Esas actitudes pueden conllevar la percepción de que los pueblos indígenas son incapaces de manejar sus propios asuntos o de que, sencillamente, el Estado puede hacerlo mejor, lo que da lugar a leyes y políticas paternalistas que limitan o eliminan el control de los pueblos indígenas sobre las decisiones relativas a sus propios asuntos, comprendidos sus sistemas de gobierno o justicia” (párr. 37).

<sup>56</sup> Anaya, James, Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, “Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Australia” (A/HRC/15/37/Add.4, 2010), párr. 53.



Estados que “proporcionen a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales” y a que “garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”.

144. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su *Observación general N° 20 (2009)* sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, ha destacado también que el enfoque integral y de derechos humanos exige a los Estados dedicar más recursos a los grupos especialmente vulnerables, con el objetivo de adoptar medidas encaminadas a lograr una igualdad real. Por ello, se enfatiza la importancia de que los Estados “faciliten también el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre las cuestiones que les atañen.”<sup>57</sup>

145. La perspectiva continuada y permanente de la autonomía también ha sido destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, donde afirmó que “el objetivo y el fin de las medidas requeridas en nombre de los miembros de los pueblos indígenas y tribales es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y

<sup>57</sup> Véase, *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2013, p. 13.



tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.<sup>58</sup>

146. El enfoque basado en una perspectiva de derechos humanos permite identificar situaciones de discriminación y exclusión estructural a partir de análisis interseccionales. Al respecto, el análisis integral es sumamente relevante tratándose de casos en que pueda existir una situación de vulnerabilidad o discriminación múltiple o estructural; así como en aquellos casos donde se requiere un análisis interseccional de los diversos factores de vulnerabilidad y riesgo en que una persona o grupo de personas se encuentra con motivo de una posible situación inconstitucional que puede afectar también múltiples derechos.<sup>59</sup>

147. En particular, el análisis integral de una controversia permite valorar si, por ejemplo, existen factores de discriminación o exclusión estructural de un grupo o población (en el caso de una comunidad indígena) que se ven afectados por situaciones de racismo, pobreza, condición política, social, cultural, idioma, estado de salud, religión, opinión política, propiedad, o

---

<sup>58</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, N° 172, párr. 32.

<sup>59</sup> Al respecto, por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia entiende por *discriminación racial* "cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales". La discriminación racial puede estar basada en motivos "de raza, color, linaje u origen nacional o étnico". Asimismo, la Convención dispone, en su artículo 1.3., que la *discriminación múltiple o agravada* "es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados [...] u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada." Finalmente, se entiende por *discriminación racial indirecta*, aquella que se produce, en la esfera pública o privada, "cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico basado en los motivos [antes señalados], o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos". México depositó el instrumento de ratificación el veintiuno de enero de dos mil veinte y se publicó el decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación* el veinte de febrero de este año.



cualquier otra que tenga un impacto en el ejercicio de los derechos individuales o colectivos.

148. La interseccionalidad como herramienta para el análisis de casos judiciales permite visibilizar múltiples factores de riesgo o discriminación, así como también entender y valorar el efecto que determinadas conductas tienen en los derechos y oportunidades de las personas y colectivos en un contexto determinado; identificando situaciones de opresión, privilegio, pobreza, vulnerabilidad o discriminación, así como el entorno social, económico, político y legal de las comunidades indígenas y de las personas indígenas en situación de mayor vulnerabilidad.<sup>60</sup>

149. Así, por ejemplo, atendiendo a los diversos factores de vulnerabilidad de las personas y comunidades indígena, la negativa de recursos puede tener un impacto poco significativo en una comunidad; pero, en otras, puede tener un impacto serio o desproporcionado.

150. Asimismo, en ciertos casos, ante una violación múltiple de derechos se requieren medidas efectivas para prevenirlos, protegerlos, garantizarlos y repararlos, lo que puede implicar modificar las condiciones o relaciones estructurales que generan una situación inconstitucional; de discriminación o

<sup>60</sup> La interseccionalidad permite reconocer las discriminaciones múltiples como razón estructural de la especial vulnerabilidad de grupos específicos. Si bien el concepto tuvo su origen y desarrollo en los debates feministas y en el análisis de la discriminación racial y de género, posteriormente se ha ampliado al análisis de otras formas de discriminación de grupos vulnerables, entre ellos, los pueblos indígenas. Como lo explica Andrea Catalina Zota-Bernal: "la interseccionalidad se constituye como una perspectiva de análisis útil para identificar las situaciones y requerimientos de los grupos vulnerables, la complejidad y la diversidad de las fuentes que generan la discriminación de estos grupos, sus diversas resistencias y a la vez reforzar una definición de estos como grupos no homogéneos, con jerarquías internas y que requieren de coaliciones y articulaciones con otros colectivos para representar de manera más cercana las experiencias de los sujetos." Andrea Catalina Zota-Bernal, "Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* N° 9, octubre 2015-marzo 2016, pp. 67-85.

exclusión estructural, de forma tal que al suprimir o modificar dicha situación se garantizan los derechos de manera integral.

151. Como lo ha destacado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión e interpretación del Pacto Internacional en la misma materia, “algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos”, y que esa discriminación acumulativa “afecta a las personas de manera especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla”.<sup>61</sup>

152. Un análisis integral permite verificar las condiciones de riesgo o vulnerabilidad derivadas de diversos fenómenos y no sólo atendiendo a cuestiones presupuestales o de índole político-electoral.

153. Desde esta perspectiva, la accesibilidad y efectividad de la justicia depende muchas veces de su capacidad para hacer frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación.<sup>62</sup>

## **2.1. Valoración de los argumentos del Tribunal Electoral local y consideraciones sobre lo determinado en el amparo directo 46/2018**

---

<sup>61</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No. 20, E/C.12/GC/20 de 2 de julio de 2009, párr. 17. En su observación el Comité recuerda su preocupación permanente “respecto de la discriminación formal y sustantiva con respecto a muy diversos derechos del Pacto en contra de los pueblos indígenas y las minorías étnicas, entre otros” (pár. 18).

<sup>62</sup> Así, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ha destacado que la accesibilidad de los recursos judiciales “requiere que los sistemas de justicia, tanto oficiales como cuasi judiciales, sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres, y sean adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres, incluidas las que hacen frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación”. *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015.



154. Con base en lo expuesto en el numeral anterior, consideramos que no es correcta la afirmación del tribunal responsable respecto a que “la competencia de los tribunales electorales federales y locales, para conocer de las controversias relacionadas con el derecho que tienen las comunidades indígenas del país, a la administración directa de los recursos económicos que les corresponden, no quedó plenamente definida.”

155. Por el contrario, en nuestra opinión, existe una doctrina judicial clara, reiterada y constante en el sentido de que hay aspectos que sí son materia electoral y otros que no lo son. Entre los primeros, está la interdependencia de los derechos de participación política y a la administración directa de un mínimo de recursos para hacer efectivo el derecho al autogobierno de las comunidades indígenas u originarias.

156. El tribunal local consideró que no existe precisión en los criterios de la Sala Superior sobre la base de que, al resolver un incidente en el expediente SUP-JDC-1966/2016, se habría definido el núcleo o contenido esencial de la obligación de realizar una consulta sobre los elementos cuantitativos y cualitativos para la transferencia de responsabilidades para la administración directa de los recursos públicos, a partir del desahogo de las etapas de la consulta y, por tanto, al darse por terminado el proceso de consulta respectivo, se habría agotado la controversia, dejándose a salvo los derechos del incidentista para, en su caso, hacer valer los derechos que se deriven de los resultados vinculantes de la consulta desahogada por la comunidad ante las autoridades competentes.

157. A diferencia de lo considerado por el tribunal local, tal pronunciamiento incidental es congruente con los criterios de la

Sala Superior en torno a que no son materia electoral las cuestiones presupuestales o fiscales relacionados con la forma, el monto de recursos o la comprobación de gasto y rendición de cuentas, salvo que las mismas se relacionen con el contenido de alguna consulta específica que en su caso se realice o se solicite, cuestión que solamente de manera indirecta podría relacionarse con la materia electoral.

158. Todo lo anterior confirma lo impreciso de la afirmación del tribunal responsable en el presente caso en el sentido de que no existiría claridad o certeza respecto de la competencia de las autoridades electorales en relación con los temas vinculados al reconocimiento de los derechos políticos de autogobierno y a la consulta respecto de la administración directa de los recursos que les corresponden a las comunidades.

159. Una cuestión distinta es si en un caso determinado existen las condiciones jurídicas para dicho reconocimiento, si es procedente la consulta y si existen las condiciones para la entrega de recursos económicos a las comunidades, cuestiones que deberán valorarse en cada caso.

160. De la misma forma, el hecho de que en las pretensiones de la parte actora se aluda a montos y porcentajes específicos es insuficiente para considerar que el asunto no se relaciona con la materia electoral, puesto que si bien existe una sólida doctrina judicial en el sentido de que las cuestiones presupuestarias son ajenas a la materia electoral, lo cierto es que se advierten cuestiones que requieren de un pronunciamiento previo de las autoridades electorales.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Tales precedentes tienen como su "sentencia arquimédica", o última sentencia relevante, la emitida en el SUP-JE-70/2018, en la cual se hace referencia a criterios sostenidos al resolver el expediente SUP-REC-1118/2018 y acumulados, que a su vez se respalda en decisiones emitidas en los juicios SUP-JDC-1966/2016 y SUP-JDC-1865/2015.



161. Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya determinado que “la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no tiene el alcance de que se realice la asignación directa de los ramos que reclamó [la comunidad en la controversia que derivó en el amparo directo 46/2018], pues ésta tendrá que ser a través del municipio y a su vez del agente municipal, y conforme a lo que señalan las leyes estatales”. Ello porque, tales consideraciones derivaron de un caso particular y no constituye una determinación estrictamente vinculante,<sup>64</sup> siendo que la Segunda Sala no analizó el alcance de tales derechos desde la perspectiva del derecho al autogobierno en relación con el derecho político a ejercer el cargo en su dimensión individual y colectiva, y mucho menos, la procedencia o no del mecanismo de la consulta como una forma de participación política.

162. Esto es, la Segunda Sala, en el amparo directo 46/2018, no analizó las facultades del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca o de las salas de este Tribunal Electoral federal, sino la competencia de la Sala de Justicia indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, respecto de un planteamiento concreto sobre de la controversia en dicho amparo, cuestiones distintas a la materia electoral, la cual protege, en general, las condiciones mínimas de reconocimiento y ejercicio de los derechos de autogobierno, así como el pleno ejercicio de los derechos a ejercer el cargo y a la participación política, a través de la consulta.

163. De esta forma, la cuestión resuelta en el amparo directo en torno a si la Sala de Justicia Indígena tiene competencia para conocer de las controversias entre los ayuntamientos y las

---

<sup>64</sup> En términos del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

agencias municipales respecto al ejercicio de las facultades que les confiere la ley o los sistemas normativos a las comunidades que integran los municipios del Estado de Oaxaca, y en particular, las controversias relacionadas directamente con el libre ejercicio de su hacienda pública municipal, al tratarse de una jurisdicción especializada en materia indígena, no significa que el tribunal electoral sea incompetente para determinar la procedencia de una acción declarativa de certeza respecto a los derechos políticos de las comunidades indígenas, en cuanto tales, para efecto de la administración de los recursos que les corresponda como expresión de sus derechos políticos. La Segunda Sala no se pronunció sobre los alcances de los derechos de participación política y a ejercer el cargo, por lo que su análisis no incide en el análisis de los planteamientos de los actores en el presente asunto.

## **2.2. Conclusiones sobre las pretensiones de la parte actora**

164. En el presente asunto existen tres pretensiones específicas: por una parte, dos de ellas que, de acuerdo con la doctrina judicial de este tribunal, así como con los criterios de diferentes instancias internacionales, y comentarios académicos especializados, se relacionan con los derechos a la participación política, al autogobierno y a la autonomía de la comunidad actora, por lo que, siguiendo los precedentes de este órgano jurisdiccional, resultan de la competencia de las autoridades electorales.

165. Por otra parte, se advierte también una pretensión específica que no corresponde estrictamente a la materia electoral, en la medida en que se conciba como una pretensión aislada de entrega a la agencia municipal de montos específicos de los recursos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV. No obstante, en el contexto de la controversia, tal pretensión se



relaciona con los elementos mínimos para el ejercicio de la autonomía y de los derechos de participación política; así como, en su caso, con los elementos que podrían someterse a consulta, por lo que, en tanto no se resuelvan las pretensiones anteriores, el alcance de ésta última pretensión no puede ser determinado. Por ello, bajo un enfoque judicial integral, corresponde al tribunal electoral local resolver los aspectos principales de la controversia y, en su caso, dejar a salvo los derechos de los actores para hacer valer sus pretensiones sobre montos específicos ante otras instancias administrativas o jurisdiccionales, si lo considera procedente o necesario.

166. Lo anterior porque las pretensiones mencionadas derivan de un mismo hecho generador, consistente en la supuesta negativa del ayuntamiento a cumplir los acuerdos que habrían sido alcanzados en diversas reuniones respecto a determinados montos correspondientes a los recursos federales de los ramos 28 y 33. En este sentido, la reclamación simultánea en sede judicial de tales prestaciones económicas, así como la solicitud de una acción declarativa de certeza sobre los derechos que como comunidad indígena le corresponden y una consulta sobre los elementos que harían posible la transferencia de responsabilidades, hace que, en el caso concreto, exista una vinculación estrecha e inescindible entre sus tres pretensiones.

167. De forma tal que se requiere mantener coherencia interna en la resolución, pues de otra forma podrían emitirse sentencias contradictorias, en las cuales se determine, por un lado, la necesidad de garantizar un derecho y, por otro, se niegue la satisfacción del contenido prestacional mínimo del mismo; o viceversa se niegue el reconocimiento del derecho en una instancia y se declare procedente el pago de un monto determinado en otra.



168. En este sentido, si bien es posible que, en un caso, se formule una pretensión autónoma respecto a cualquiera de los elementos mencionados, lo cierto es que, cuando se formulan de manera simultánea, existe la necesidad de que una sola instancia conozca y resuelva sobre los planteamientos, ya sea para definir en primera instancia los derechos que deben garantizarse y, posteriormente, remitir a otra instancia la definición de cuestiones accesorias o autónomas,<sup>65</sup> o para pronunciarse sobre la totalidad de la controversia si resulta pertinente.

169. En el caso, como se destacó, existen pretensiones relacionadas con el reconocimiento pleno de los derechos de la agencia municipal en tanto comunidad indígena y no sólo como entidad administrativa municipal; asimismo, se solicita una consulta para determinar los elementos que hagan posible la transferencia de recursos a la comunidad. Tales cuestiones requieren de un análisis a la luz de los derechos de participación política y bajo un enfoque judicial integral, en tanto que implican una definición sobre cuestiones vinculada con las condiciones mínimas para el ejercicio del autogobierno y la participación política efectiva. Si bien estas cuestiones están relacionadas con el derecho indígena y con el derecho a la consulta previa, de forma tal que entran en la jurisdicción especializada de la Sala de Justicia Indígena en el Estado de Oaxaca, lo cierto es que existe una relación y una pretensión directa relacionadas con el alcance del derecho a ejercer el cargo en su dimensión colectiva vinculada al autogobierno y a la autonomía. Cuestiones relacionadas con la materia electoral.

---

<sup>65</sup> Este supuesto se presenta cuando, en un primer momento, un tribunal electoral emite una acción declarativa de certeza sobre los derechos políticos de una comunidad indígena o se pronuncia sobre el alcance de un procedimiento de consulta relacionado con el derecho a la participación política efectiva y, posteriormente, remita la pretensión específica sobre montos o cuestiones presupuestales a la instancia competente para definirlos, una vez determinado la necesidad de satisfacer el contenido prestacional del derecho declarado en sede judicial.



170. Considerando lo expuesto, estimamos que correspondía al Tribunal Electoral local conocer la controversia planteada por la agencia municipal de San Mateo Yucucuy en contra del ayuntamiento del Municipio de Santiago Tillo, Nochixtlan, Oaxaca, por ser la vía especializada en materias relacionadas con el derecho a la autonomía, al autogobierno y a los derechos de participación política, y al estar excluida de la competencia de la Sala de Justicia Indígena la materia electoral.

171. Lo anterior es así, atendiendo a las competencias de las autoridades electorales que han sido definidas con claridad por la doctrina judicial de esta Sala Superior, así como al **principio de mejor protección de los derechos implicados**, considerando la línea de precedentes que garantizan los derechos de los peticionarios, frente a otras perspectivas de análisis más restringidas o minimalistas de los derechos colectivos indígenas.

172. Tal conclusión es congruente con el sistema de distribución de competencias judiciales en el ámbito local. En especial, a partir de lo dispuesto en el artículo 23, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca que define la competencia de la Sala de Justicia Indígena en los siguientes términos:

Artículo 23. Las salas conocerán además:

[...]

V. La Sala de Justicia Indígena, **con excepción de la materia política electoral**, garantizará y conocerá los derechos de los pueblos indígenas y su jurisdicción teniendo las siguientes atribuciones:

a) Conocer de los asuntos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, para constatar que en el procedimiento respectivo se hayan respetado los principios y derechos humanos tutelados en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución particular del Estado.

La Sala de Justicia Indígena podrá convalidar la determinación emitida por la autoridad indígena y ordenar se emita una nueva resolución. En todos los casos planteados, se deberán armonizar los derechos individuales y colectivos, analizando de fondo y considerando debidamente los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico, a fin de preservar la integridad comunitaria.

b) Conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de las modificaciones a los sistemas normativos indígenas;

c) Conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos, agencias municipales y de policía, núcleos rurales y autoridades comunitarias de los pueblos indígenas, en ejercicio de las facultades que les confiere la ley o sus sistemas normativos, cuya resolución no sea competencia del Congreso del Estado y de otras instancias;

d) Substanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, por incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca; y

e) Conocer de las inconformidades relacionadas con el ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

La Sala de Justicia Indígena se allegará de oficio de las pruebas pertinentes y necesarias. En cualquier etapa del procedimiento se podrá admitir *amicus curiae*.<sup>66</sup>

173. De esta forma, si bien la Sala de Justicia Indígena “garantizará y conocerá los derechos de los pueblos indígenas y su jurisdicción”, ello es “con excepción de la materia política electoral”. Asimismo, si bien dicha Sala especializada tiene competencia para conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos, agencias municipales y de policía, núcleos rurales y autoridades comunitarias, ello es en la medida en que la materia “no sea competencia del Congreso del Estado y de otras instancias”. De esta forma, si la Sala de Justicia Indígena no tiene competencia en materia electoral, las controversias que se susciten en esta materia entre cabeceras y agencias municipales corresponden al tribunal electoral, ello con independencia de que ciertas consultas no vinculadas al reconocimiento de los derechos político-electorales sean también de la competencia de la Sala de Justicia Indígena.

---

<sup>66</sup> Artículo 23 reformado mediante decreto número 1367, aprobado el 3 de diciembre del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 31 de diciembre del 2015.

**3. Conclusiones**

174. De lo expuesto, la suscrita magistrada y los suscritos magistrados consideramos que, al resultar incorrectas las consideraciones del Tribunal Electoral responsable en cuanto a que la materia de la controversia no es electoral, lo procedente habría sido revocar la resolución impugnada para el efecto de que dicha instancia emitiera una nueva en donde se pronunciara sobre la controversia considerando la doctrina judicial de la Sala Superior.

175. Ahora bien, por cuanto hace a las consideraciones expuestas en el engrose de la resolución, se consideran que son imprecisas porque, si bien aluden reiteradamente a un "régimen constitucional de competencias de los tribunales electorales", tal régimen lo hacen depender de la decisión de la Segunda Sala, cuyas consideraciones comparte la mayoría, pero que en modo alguno se pronunció de manera general sobre tal "régimen constitucional". Incluso, la decisión de la Segunda Sala en ningún apartado de su decisión analiza los alcances de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado B, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución General; particularmente, en la porción normativa donde expresamente dispone que las autoridades municipales "determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos". Tampoco analiza el alcance del deber —previsto en la fracción IX del mismo numeral—, de consultar a los pueblos indígenas y, especialmente, de establecer "las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas".

176. En ninguna parte de la sentencia de la Segunda Sala, ni de la sentencia aprobada por la mayoría, se analiza la interrelación entre el derecho a la participación política, la autonomía, la consulta previa y la administración de recursos.
177. En nuestro concepto, un cambio de criterio habría requerido un análisis más detallado de los derechos sustantivos a la participación política y a la consulta y los deberes estatales correlativos, y no sólo una cuestión formal que, para efectos prácticos, fragmenta la protección del derecho a la autonomía y al ejercicio de los derechos de participación política de las comunidades indígenas, en un aspecto central como es su capacidad para el ejercicio efectivo de su autodeterminación.
178. La mera cuestión de que el análisis de los derechos político-electorales impliquen cuestiones presupuestales o incidan en la hacienda municipal es insuficiente para cambiar el criterio reiterado por la Sala Superior. En primer lugar, porque tales incidencias responden a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y de los deberes de la autoridad para garantizarlos, y porque el ejercicio de los derechos generalmente tiene un contenido prestacional que se refleja en cuestiones presupuestales. Piénsese simplemente, en el presupuesto asignado a las autoridades electorales o a los partidos políticos, en las condiciones mínimas presupuestales que se requieren para el ejercicio de los cargos de elección popular, o en los gastos que implica la protección de los derechos político-electorales de grupos o personas en situación de vulnerabilidad o violencia política.
179. El mero hecho de que la protección y garantía de los derechos de participación política, como son la autonomía y la consulta,



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

tengan una dimensión económica no implica que dejen de ser competencia de los tribunales electorales. En nuestro concepto, para justificar un cambio de criterio debió hacerse un análisis integral no sólo de las materias en que incide una pretensión sino en los deberes que son necesarios para garantizar los derechos que protege el derecho electoral, como es la participación política, la consulta, la autodeterminación y la autonomía de las comunidades indígenas.

180. Finalmente, consideramos necesario apartarnos también de las consideraciones de abandonar las tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, porque tal decisión no fue sometida a votación del pleno de la Sala Superior al momento de la resolución del presente asunto, tal como se detalla en el voto particular conjunto que presentamos al resolver el expediente SUP-JDC-131/2020.

Estas son las razones que nos llevan a disentir del criterio mayoritario.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**Magistrado**

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 13/07/2020 12:46:46 p. m.

Hash: aqybXHvDpbagB2FndMA2f1E9Cbq/LWYSpp1PSOKQsWU=

**Magistrada**

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 13/07/2020 12:57:51 p. m.

Hash: n3+/tqDv2zahnCCAeFonUIID2g8SuntFBpJWpSAD2ps=

**Magistrado**

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 13/07/2020 04:01:09 p. m.

Hash: 1FZivzGrPNJO0GA2xOR7IQxoL2SzyqSydEOjPHeco7s=

