

Derecho de autogobierno y administración directa de recursos de las comunidades indígenas. Crítica a la controversia constitucional 17/2022

*Self-government right
of indigenous communities
and direct administration of
public resources. Critique
of constitutional controversy
17/2022*

Paola Gutiérrez Balderas (México)*

Jeannette Velázquez de la Paz (México)**

* Colaboradora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

** Secretaria de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Cuando los poderes quedan en la agencia, los recursos ya no llegan a la comunidad, quedando suspendidas varias cosas, por ejemplo el pago de energía eléctrica para el alumbrado público —quedándose completamente en tinieblas la comunidad—; los recursos de la casa de día adonde acudían los abuelitos para convivir y cuyas necesidades de alimentación y estancia infantil solventaba el municipio, pues ahí asistían los niños menores de seis años, hijos de las madres que trabajan; en el pago de la energía eléctrica del palacio municipal y de la unidad médica de salud; el teléfono, y el internet. Esto sucede porque el poder y los recursos estaban por otro lado, y no les interesaba lo que pasara en la cabecera municipal.

[Alavéz citada en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp. 135-136]***

Fecha de recepción: 15 de abril de 2024.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2024.

*** Testimonio de Regina Alavéz Hernández. Se refiere a la problemática de la administración directa de los recursos; en su caso, estos eran manejados por una de las agencias del municipio y no se trasladaban adecuadamente a la comunidad asentada en la cabecera municipal, pero, en otros, la mayoría de ellos, los recursos no son asignados por la cabecera a las diferentes comunidades.

RESUMEN

El ordenamiento jurídico tiene al pluriculturalismo como uno de los principios fundamentales del Estado mexicano. La Constitución reconoce, entre otros, el derecho de autogobierno de los pueblos originarios. Sin embargo, la estructura procesal de los medios de control constitucional cierra las puertas para hacer justiciables los derechos de las comunidades indígenas. En este artículo se estudia específicamente cómo se ha judicializado la entrega de recursos presupuestales a dichas comunidades y se propone que debe ser la autoridad electoral quien se encargue de dirimir los conflictos derivados de la omisión de entrega de recursos. Esto, porque dichos conflictos son propiamente del ámbito comicial.

PALABRAS CLAVE: derecho de autogobierno, justicia electoral, distribución procesal, recursos presupuestales.

ABSTRACT

In Mexican legal system, one of the fundamental principles is the pluriculturalism. The Constitution recognizes, among others, the right of self-government of indigenous communities. However, the procedural structure of constitutional control mechanisms closes the doors to make the rights of indigenous communities an actionable claim. In this article, we will specifically study how the delivery of budgetary resources to indigenous communities has been judicialized, and we propose that it should be the electoral authority who should be responsible for resolving conflicts arising from the omission of resource delivery. This is because such conflicts properly fall within the electoral sphere.

KEYWORDS: right of self-government, electoral justice, procedural distributive justice, budgetary resources.

Introducción

El estudio de los derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas ha ido ganando centralidad en los análisis acerca de los derechos humanos. Puede coincidir con quienes afirman que este protagonismo se gesta en el marco de la crisis del Estado de derecho; el desencanto de los sistemas de derecho liberales y opresores, y, sobre todo, las críticas al derecho desde la periferia.

De los análisis respecto al fundamento de los derechos culturales y colectivos de las comunidades indígenas, mucho se ha dicho acerca de su choque frontal con la visión liberal e individualista del derecho y de los derechos humanos. Varias son las veces que se han encontrado posiciones intermedias, pragmáticas o más comunitaristas para justificarlos.

Este trabajo no pretende ahondar en dichas contradicciones y tensiones teóricas.¹ Se dará por sentado que las personas, los pueblos y las comunidades indígenas—incluso desde algunas visiones liberales pluralistas— tienen derechos reconocidos; que algunos corresponden a los individuos, en tanto ciudadanos del Estado-nación, y otros a las comunidades, como colectivos; que implican el control efectivo de su autonomía, la imposición de límites y las obligaciones a sus miembros, y que, entre estos derechos, es central el derecho de autogobierno.

En el ordenamiento jurídico mexicano ha sido difícil el reconocimiento,² pero mucho más la construcción jurisdiccional del contenido de esos derechos, sobre todo los derechos de las comunidades en su faceta colectiva.

La vía que se encuentra abierta, con más disposición, a los reclamos de derechos es el juicio de amparo, pero por su estructura,³ bajo las concepciones dominantes del derecho, se ha enfocado en la protección de los derechos de las personas indígenas de manera individual. Por eso, la mayoría de los desarrollos jurisdiccionales en amparo ha sido en relación con los derechos individuales, como el derecho a la autoadscrip-

¹ Para un análisis acerca de dichas tensiones y posiciones teóricas, véase Vázquez (2019).

² El artículo 2 constitucional, publicado en la reforma del 14 de agosto de 2001, es el resultado de una compleja negociación entre el Estado central-homogéneo y las comunidades indígenas, o más precisamente el resultado de la lucha de los pueblos originarios para reclamar la invisibilización que sufrían las comunidades indígenas desde la Colonia española, gestada, en su origen, por el valor restado a la propiedad comunal y la insuficiencia del reparto agrario. Para un análisis respecto al proceso de desincorporación de las comunidades en la época de la Colonia y los subsecuentes reclamos por el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, véase Gutiérrez (próxima publicación).

³ El amparo colectivo es de reciente creación y no está pensado para la defensa de los derechos colectivos, mucho menos culturales, como el de autogobierno, sino para la defensa, en grupo, como suma de los derechos individuales.

ción, la asistencia de intérprete y otras modulaciones relevantes en torno al derecho al debido proceso.⁴

El derecho al autogobierno y otros de naturaleza colectiva han quedado relegados —desde su reconocimiento en la reforma constitucional de 2001— en los desarrollos centrales u ordinarios legislativos y judiciales; se fueron, más bien, asumiendo en los límites del Estado, fuera de los procesos jurisdiccionales ordinarios, en otras formas de justicia y de autonomías (Hernández *et al.*, 2013).

Uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia, tratándose de los derechos colectivos de corte político y cultural, es que las comunidades y los pueblos indígenas no tienen legitimación propia para los medios de control constitucional que, como tribunal constitucional, conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante los cuales controla las garantías orgánicas, la división de poderes y las relaciones entre órganos y poderes del Estado. No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde inicios de la década del año 2000, comenzó la construcción y las definiciones de los citados derechos colectivos de autonomía y autogobierno, y los ha venido dotando de contenido.

El órgano jurisdiccional inició reconociendo las diferentes formas de elecciones internas y la normativa consuetudinaria; luego, como contenido al derecho de autogobierno, incluso admitió el derecho a la administración directa de recursos por parte de las comunidades. La clave de este reconocimiento es que —para poder seguir dotándolos de contenido— el derecho de autogobierno y muchas de sus vertientes se han catalogado como de naturaleza electoral; de esa forma, se han podido garantizar sus aspectos inherentes, de los cuales uno de los más relevantes es la administración directa de los recursos o los dineros públicos.

En los siguientes apartados de este trabajo se relatan los desarrollos del derecho de autogobierno por parte del TEPJF, precisamente concentrándose en el derecho a la administración directa de recursos, para luego criticar los reveses que ha sufrido esa línea de desarrollo jurisprudencial por parte de la SCJN y otros órganos jurisdiccionales.

⁴ Véanse, por ejemplo, la tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2023 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A UN PROCEDIMIENTO PENAL. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBERÁN TOMAR EN CUENTA EL CONTEXTO SOCIOCULTURAL Y POLÍTICO EN QUE SE SUSCITAN LOS HECHOS, PARA ADVERTIR SU INTENCIÓN, y la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de rubro DERECHO DE TODA PERSONA INculpADA A SER JUZGADA CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURALIDAD. CUANDO LA PERSONA SENTENCIADA SE AUTOADSCRIBE COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO ESTÁ OBLIGADO A TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS ESPECIFICIDADES CULTURALES Y COSTUMBRES DE ESA COMUNIDAD PARA QUE SE EXAMINEN LOS HECHOS ENJUICIADOS, LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS O SUBJETIVOS DEL DELITO Y LOS ASPECTOS DE LOS QUE DEPENDE LA CULPABILIDAD ATRIBUIDA.

Aquí el enfoque está en el problema de la administración directa de los recursos públicos; sin embargo, se reconoce que hay otras problemáticas que también son del interés directo de las comunidades como colectivo, pero su vínculo con la faceta electoral del derecho de autogobierno es bastante débil como para asumirlos en la jurisdicción electoral. Por tanto, se litigan, hasta ahora, vía amparo⁵ con las limitantes que esto conlleva, como las demandas individuales, la rigidez procesal y el catálogo reducido de reparaciones a su disposición.

También se analiza la naturaleza electoral del derecho de autogobierno y de sus principales componentes, la propiedad de que sean judicializados en la justicia electoral y las limitantes que existen para que las comunidades demanden el cumplimiento de esta faceta del autogobierno vía controversias constitucionales. Se propone, con la guía de un análisis distributivo del derecho, que la jurisdicción electoral es la idónea para garantizar el derecho de autogobierno y, destacadamente, por lo que hace a la administración de los recursos públicos.

Derecho de autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas y su desarrollo en la materia electoral

De entre las causas de inconformidad que desencadenaron el movimiento por el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, se encontraba, muy destacadamente, la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica a las comunidades.

La reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consideró los derechos a las personas, los pueblos y las comunidades, pero sin cumplir esa principal demanda. Si bien se reconoció a México como una nación pluricultural, no así a las comunidades indígenas como sujetos de derecho en el ámbito constitucional.⁶

⁵ Como los derechos de territorio y ambientales.

⁶ El texto del artículo 2 constitucional quedó como un mosaico de derechos: algunos colectivos, cuyo titular son las comunidades, y otros individuales. Estos últimos, como ya se dijo, encuentran cabida en las vías de jurisdicción del amparo; pero los colectivos quedaron prácticamente sin acción.

La importancia de reconocer a las comunidades indígenas como entes con personalidad jurídica propia radicaba en que, a partir de este reconocimiento, se abrirían —idealmente— las vías de acción directas para ellas en el ámbito constitucional; esto es, se tendría legitimación, como colectivo, para hacer justiciables los derechos que les corresponden constitucionalmente. Así, la falta de este reconocimiento se tradujo en que las colectividades quedaran desprovistas de mecanismos procesales para poder ejercer los derechos que la Constitución les otorga; es decir, la CPEUM les reconoció meros derechos en papel.

No obstante, aun ante la falta de vías procesales directas para la protección del derecho al autogobierno, como ya se adelantó, la jurisdicción electoral, en un ejercicio de interpretación constitucional, abrió la vía procesal del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y fue dotando de contenido a ese derecho.

En principio, en las sentencias fundantes de la justicia electoral se reconoció la validez de diversas formas de elección de las autoridades internas —concejales y otros cargos que no pertenecen formalmente a la estructura del ayuntamiento—. Los analistas⁷ ubican la sentencia SUP-JDC-37/1999⁸ como la más relevante, pues fue justamente la que amplió el alcance procesal del juicio ciudadano para conocer de conflictos originados en los procesos de elección de las autoridades comunitarias mediante los sistemas normativos internos. Uno de los razonamientos centrales de la sentencia fue la flexibilidad de las normas procesales para propiciar la resolución de conflictos y el acceso a la justicia, y no así el formalismo y los obstáculos procesales.

En las facetas posteriores del desarrollo jurisdiccional del derecho de autogobierno, se conocieron casos entre conflictos en diversas comunidades en el ámbito interno del municipio, en lo que fueron llamados conflictos intercomunitarios. Destaca la sen-

⁷ Para un análisis de las sentencias fundacionales en la materia, véanse Bustillo (2021) y Groppi (2023).

⁸ La comunidad del municipio de Asunción Tlacolulita, en asamblea general, mediante el sistema de usos y costumbres, eligió a sus autoridades municipales. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió el acuerdo por el que declaró la validez de la elección. Sin embargo, el Congreso de Oaxaca, erigido en colegio electoral, emitió un decreto en el que revocó las constancias de mayoría otorgadas a los concejales municipales electos y facultó al instituto estatal electoral para que convoque a la ciudadanía a participar en las elecciones extraordinarias. Sin embargo, el Consejo General del instituto electoral local no convocó a dicha comunidad a la realización de una elección extraordinaria. Representantes de la asamblea comunitaria del municipio promovieron un juicio de revisión constitucional electoral frente a la omisión de la convocatoria y de celebración de la elección. De dicho asunto derivaron las tesis PUEBLO INDÍGENA. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LA CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.

tencia SUP-REC-39/2016,⁹ en la que se definieron los diversos tipos de conflictos que, en lo relativo al derecho de autogobierno, podían presentarse entre distintas comunidades, entre una comunidad indígena y un municipio o de una comunidad frente a sus integrantes. En estos asuntos se delineó y dio contenido al principio de maximización del derecho a la autonomía (y al autogobierno), que se ligó, conceptualmente, al deber de mínima intervención (Bustillo, 2021, pp. 63-68) de las autoridades estatales en los asuntos internos de las comunidades indígenas.¹⁰

Otro de los casos paradigmáticos en la justicia electoral fue el de Cherán en el expediente SUP-JDC-9167/2011,¹¹ en el que el derecho de autogobierno dejó de tener un alcance meramente interno y significó la elección de las autoridades del ayuntamiento (Velázquez, 2016). Este caso representó no solo un triunfo en lo concerniente a la toma de control de las instituciones de gobierno por parte de la comunidad, sino la demostración del insuficiente reconocimiento de las comunidades como entes públicos o como órdenes de gobierno. Y es que, ya instituido como municipio electo por medio de normativas internas, Cherán acudió en controversia constitucional [32/2012]¹² ante la SCJN a demandar las nulas garantías de funcionamiento que le había otorgado el estado de Michoacán, *vis a vis*, frente a otros municipios (no indígenas). La Corte “resolvió” el asunto ordenando una consulta,¹³ pero lo relevante del pronunciamiento es

⁹ Resuelta en sesión del 11 de mayo de 2016.

¹⁰ Por la importancia de su contenido, se citan las jurisprudencias de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN Y JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

¹¹ Integrantes de la comunidad indígena de Cherán presentaron una petición ante el Instituto Electoral de Michoacán para celebrar elecciones bajo usos y costumbres, así como para hacer del conocimiento que, en asamblea general, se acordó no participar ni permitir el proceso electoral ordinario en el que habrían de elegirse gubernatura, diputaciones y ayuntamientos de esa entidad federativa. El Instituto Electoral de Michoacán emitió el acuerdo mediante el cual declaró que carecía de atribuciones para resolver acerca de la celebración de elecciones bajo el principio de usos y costumbres. La Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que “los integrantes de la comunidad indígena tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos” (Sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2011). Por tanto, declaró que la autoridad local en la entidad debía atender lo relativo a la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales de la comunidad indígena de Cherán.

¹² El Congreso del Estado de Michoacán llevó a cabo una reforma a la Constitución local en materia de derechos indígenas, sin haber sido consultadas las comunidades indígenas. Así, el Concejo de Cherán promovió una controversia constitucional por considerar que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán transgredieron su derecho a la consulta previa, libre e informada.

¹³ El alcance de este trabajo no permite ahondar acerca de las problemáticas de los criterios de consulta y el extremado formalismo de los entendimientos respecto a ese derecho que, muchas veces, se antepone a la solución de fondo. Véase Velázquez (2016). De especial interés son las intervenciones del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la discusión pública del 22 de enero de 2024 acerca de la acción de inconstitucionalidad 135/2022, y el estándar moderado propuesto en la acción de inconstitucionalidad 192/2023 y acumuladas (Acción de inconstitucionalidad 192/2023, 2024).

que muchos integrantes del pleno tildaron al municipio de sui géneris, con lo que se le regateó su reconocimiento pleno como orden de gobierno municipal.

Cherán había logrado la elección de las autoridades municipales mediante su sistema consuetudinario, pero no contaba con todos los instrumentos necesarios para un gobierno efectivo. En la controversia constitucional lo que estaba en el trasfondo era la inequidad de trato frente a los otros municipios con población no indígena o mestiza y la falta de adecuaciones a la normativa que permitiera hacer efectivos sus derechos.

Frente a dichas dificultades procesales en los medios de control judicial ante la SCJN, el desarrollo del derecho al autogobierno, de nuevo, se siguió litigando en la justicia electoral. Mediante una línea jurisprudencial que se relata en el siguiente apartado, las salas del TEPJF fueron adicionando al derecho de autogobierno de las comunidades indígenas las prerrogativas para su efectividad (representación, duración de los mandatos y flexibilidad procesal), pero, destacadamente, el control directo de los recursos presupuestales se convirtió así en una temática propia y recurrente de la materia electoral.

Administración directa de los recursos públicos como materia electoral

Como se dijo, Cherán enfrentó dificultades procesales y de garantías efectivas —quizá por ello no fue muy replicado—,¹⁴ pero su ejemplo dio impulso a esquemas de reconocimiento en entidades federativas, destacadamente Oaxaca, que implementaron marcos de reconocimiento normativo y funcionamiento de las elecciones por sistemas internos de las autoridades comunitarias —tanto cargos de las agencias como representantes ante el municipio—. El litigio electoral que se presentó con mayor frecuencia fue el de las autoridades de las agencias municipales, y se demandaba de la cabecera municipal —en muchos casos, con poca representatividad indígena— la transferencia de recursos públicos del presupuesto federal o estatal.

A partir de la sentencia SUP-JDC-1865/2015,¹⁵ la Sala Superior comenzó a fijar una serie de criterios en el sentido de reconocer la materia presupuestal de las comunidades in-

¹⁴ Fuera de Oaxaca, solo en Oaxhuc, Chiapas, y Ayutla, Guerrero, se replicó la elección de las autoridades municipales mediante su sistema consuetudinario.

¹⁵ Resuelta en la sesión del 18 de mayo de 2016 por mayoría de votos.

dígenas como un tema electoral, para abrir y consolidar una vía jurisdiccional de protección a sus derechos, en específico su derecho de autogobierno.

En ese caso, la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro de Tingambato, Michoacán, solicitó al ayuntamiento la entrega directa de la parte proporcional del presupuesto federal asignado al municipio, tomando en cuenta la población de la comunidad y sus necesidades. Sin embargo, el municipio se negó a que la comunidad fuera la que administrara los recursos públicos que le correspondían.

La Sala Superior determinó que la omisión de la entrega de los recursos se tradujo en una falta de reconocimiento efectivo de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas, vinculados con su derecho a la participación política efectiva. Subrayó que el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno se conciben como una triada normativa reconocida en el artículo 2 constitucional a favor de las comunidades indígenas, que tiene como objetivo preservar su existencia, su identidad cultural y su desarrollo.

Asimismo, la Sala Superior resaltó como una de sus características la estrecha relación que guardan con los derechos político-electorales. Así, estableció que los derechos de autogobierno, autonomía y autodeterminación comprenden 1) el reconocimiento de que las comunidades indígenas son las que deben elegir a sus representantes acorde con sus usos y costumbres; 2) el ejercicio de sus formas de gobierno interno; 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.¹⁶ Esta comprensión de la trilogía de derechos es traducida por la Sala como el derecho que tienen las comunidades indígenas a determinar libremente su condición política.

Dicho lo anterior, la Sala Superior determinó la necesidad de que se garanticen ciertas condiciones mínimas para la materialización y la efectividad de los derechos o, de lo contrario, estos serían ilusorios o completamente inútiles, sin repercusiones en la vida de la comunidad. Subrayó que, no obstante, el reconocimiento de los derechos mantiene la brecha de implementación de estos, persistiendo las situaciones que, *de facto* y de manera estructural, les impiden gozarlos efectivamente; de ahí la necesidad de concretar las normas en la realidad mediante resoluciones judiciales protectoras.

En el caso en particular, la Sala Superior estableció que el derecho a la administración directa de los recursos que les corresponde se instaure como una forma de materializar su autogobierno y autonomía, previamente mediante una consulta a la comunidad. Así, precisó que la omisión de la garantía presupuestal se traduce en el no reconocimiento de la

¹⁶ Véase la tesis jurisprudencial 19/2014 del Tribunal Electoral de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO.

parte actora como una comunidad indígena, o bien de la persona moral de derecho público dotada de plena autonomía comunal con los derechos de participación, respeto a su organización política y económica y promoción de su desarrollo.

A partir del relato anterior, se observa cómo la Sala Superior enfocó los derechos de las comunidades indígenas a la luz de los derechos político-electorales y encontró en el presupuesto y la administración directa de los recursos una condición necesaria para el cumplimiento de estos. Tal concepción permitió abrir las puertas del TEPJF a las comunidades indígenas y volvió justiciables sus asuntos presupuestales. Dicho de otra manera, el criterio de la Sala Superior convirtió a los tribunales electorales en guardianes de la justiciabilidad del derecho de autogobierno que se le reconoce a las comunidades indígenas, específicamente, por lo que hace a la faceta monetaria.¹⁷ Esa misma concepción dio origen a la línea de precedentes resueltos por la Sala Superior —y las salas regionales— con esta misma línea argumentativa.¹⁸

Administración directa de los recursos y el (des)amparo que desarmó la lógica de la justicia electoral

Este significativo avance se vio entorpecido —incluso volcado— a partir de la resolución del amparo directo 46/2018¹⁹ por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La litis de aquel asunto se circunscribía a estudiar la asignación de los recursos federales a las comunidades indígenas para su libre manejo, a la luz de la autonomía municipal y el autogobierno. Era un asunto típico de los que se habían venido litigando en la justicia electoral, pero la novedosa reglamentación

¹⁷ Destaca la tesis LXV/2016 (jurisprudencia no vigente por sentencia) de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.

¹⁸ Véanse las sentencias SUP-JDC-1996/2016; SUP-REC-1272/2017; SUP-REC-375/2018; SUP-REC-682/2018; SUP-REC-1118/2018 y acumulados; SUP-REC-1255/2018 y acumulado, y SUP-REC-780/2018.

¹⁹ Resuelto en la sesión del 8 de mayo de 2019 por la Segunda Sala, por mayoría de tres votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente) y Yasmín Esquivel Mossa. Los ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (presidente) emitieron su voto en contra. El ministro Javier Laynez Potisek formuló voto particular.

en torno a la justicia indígena local (con la creación de la Sala Constitucional Indígena en la entidad) presentó un planteamiento que fue, en opinión personal, malentendido por la Segunda Sala.

En el caso, la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, en diversas ocasiones, había solicitado a las autoridades municipales la asignación de recursos para su desarrollo; sin embargo, las autoridades locales no habían atendido cabalmente las peticiones. Ante dicho escenario, representantes de la comunidad indígena acudieron ante la Sala de Justicia del Estado de Oaxaca a demandar del ayuntamiento 1) el reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena; 2) el otorgamiento a la comunidad y la agencia municipal de un trato como sujeto de derecho público; 3) la asignación de los recursos correspondientes al ramo 28 y ramo 33, equivalentes a 0.944 %, que es la parte proporcional de la población total del municipio que vive en la comunidad y la agencia municipal, y 4) la determinación de que dichos recursos se deben entregar desde el momento y al futuro a su comunidad y su agencia municipal en la misma proporción de su población.

La Sala de Justicia dictó sentencia favorable a las pretensiones de la comunidad indígena. Ordenó al ayuntamiento, en lo sucesivo, establecer la parte proporcional que le corresponde de los recursos y las participaciones federales, así como determinar una partida presupuestal que asigne los recursos de su hacienda municipal a favor de la comunidad indígena en el presupuesto de egresos. Ante dicha determinación, el ayuntamiento promovió un juicio de amparo directo. La comunidad indígena presentó un amparo adhesivo.

En términos simples, la Segunda Sala determinó que, de acuerdo con la CPEUM —y la Constitución local—, la administración de los recursos presupuestales correspondía única y directamente al municipio, en ejercicio de la garantía a la libre administración hacendaria. Por lo tanto, resolvió que la entrega directa de los recursos a las comunidades indígenas comprometería dicho principio constitucional.

Asimismo, la Segunda Sala argumentó que dicha determinación no transgredía el derecho de autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, pues esos derechos se limitan, en todo caso, a garantizar el acceso al uso y el disfrute permanente de los recursos naturales de los lugares donde viven, sin que ello alcance para que las comunidades sean las que administren libremente los recursos presupuestales o monetarios. Y, en esa misma línea conductora, enfatizó que a ningún grupo vulnerable se le asignan recursos en porcentaje fijo para su directa administración.

Con tremendas aseveraciones, la SCJN desarmó la lógica y el contenido del derecho de autogobierno: lo redujo a un mero ejercicio de decisiones intrascendentes en el ámbito interno de las comunidades y, desde la premisa equivocada de que la población

indígena es igual a todo grupo vulnerable, les restó cualquier importancia política como colectivo titular del derecho de autodeterminación.

Lo más lamentable es que, en el razonamiento, el derecho de autogobierno de las comunidades perdió frente a un “principio” —o una facultad— de libre hacienda, y que el derecho a contar con medios efectivos de gobierno se sustrajo de la materia electoral sin siquiera considerar el componente político que lo sustenta.

Como reacción jurisdiccional vino la sentencia SUP-JDC-131/2020,²⁰ que representó un desconocimiento de los avances que se habían logrado en la jurisdicción electoral y que implicó la determinación generalizada de que lo relacionado con la administración de recursos públicos no es materia electoral.

En ese caso, la comunidad indígena de San Mateo Yucucuy acudió al TEPJF a reclamar la negativa por parte del ayuntamiento de Santiago Tillo, en Nochixtlán, de entregarle los recursos de los ramos 28 y 33 para su administración. Sin embargo, la Sala Superior determinó que la pretensión de la comunidad actora no encuadraba en la competencia del tribunal electoral local, pues era un acto de carácter presupuestal y, por lo tanto, el conflicto debía ser dirimido por la Sala de Justicia Indígena, tratándose de Oaxaca.

¿Cómo se justificó este revés interpretativo? A lo largo de la sentencia, la Sala Superior enfatizó que la resolución se trataba de una mera adopción de lo resuelto por la Segunda Sala, al reconocer que la SCJN es el máximo intérprete de la Constitución en el sistema jurídico mexicano.

Fijado lo anterior, la Sala Superior reiteró que el derecho a la transferencia de las facultades de gobierno a los pueblos y las comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, trasciende la materia electoral

porque 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. [Sentencia SUP-JDC-145/2020, 2020, p. 52]²¹

²⁰ Resuelta en la sesión del 8 de julio de 2020 por mayoría de votos.

²¹ En un voto particular de minoría, se destacó que el criterio adoptado por la Segunda Sala no es un criterio formal o materialmente vinculante porque se trata de una determinación que no tiene carácter obligatorio para la Sala Superior y no analiza el tema desde una perspectiva electoral y del derecho a la participación política de las comunidades indígenas. Señaló como una de sus principales inconsistencias tomar el caso concreto de Oaxaca para generalizarlo en todas las entidades federativas que no cuentan con una jurisdicción especializada en materia indígena. Así, se consideró que el cambio de criterio podría implicar un retroceso en el ámbito de protección material de los derechos de autonomía, autodeterminación, consulta y participación política de las comunidades indígenas. Las controversias que hasta ahora tenían una garantía judicial cierta y concentrada, tendrán que buscarse en otras instancias y empezar desde cero, sin garantía de efectividad alguna.

Cuando se examinan las implicaciones de esta nueva reflexión, debe subrayarse que es una decisión circunstancial que se generaliza de manera indebida; esto es, la competencia para conocer de esta problemática se redirigió, en ese caso (y en el amparo directo 46/2018), a la Sala de Justicia Indígena. No obstante, ese tipo de jurisdicción especializada no existe en la mayoría de las entidades federativas²² y no está claramente asignada la materia como parte de la competencia de dichos órganos—que, más bien, han sido diseñados pensando en la resolución de los conflictos intracomunitarios²³ entre las autoridades comunales y sus miembros—.

Un segundo error lógico es que aquellos casos presentaban un conflicto con la jurisdicción contencioso-administrativa de manera principal; empero, se omitió considerar la relación directa con la materia electoral y la posibilidad concreta de que los asuntos se reencauzaran a esta y no a la Sala de Justicia Indígena. En ese sentido, el criterio de especialización de esta última—por conocer de asuntos relacionados con las personas y las comunidades indígenas—debió ceder a la mayor especialización (subespecialización) de la justicia electoral, pues la materia subyacente está ligada indisolublemente, como ya se dijo, al derecho de autogobierno de las comunidades.

En realidad, con la decisión del amparo directo y de la sentencia SUP-JDC- 131/2020 se dejó en un estado de incertidumbre a los pueblos y las comunidades indígenas, que se ven obligados a trazar, desde cero, nuevos canales de acceso a la justicia, ya que, en una vasta mayoría, no cuentan con el canal de las salas de justicia ordinaria especializada.

Una de las posibilidades consistiría en reclamar el ejercicio directo de los recursos presupuestales por medio de la controversia constitucional, la cual, de una lectura superficial, parecería una vía aceptable para los fines buscados, pues abre las puertas del alto tribunal para estudiar el tema presupuestal desde una perspectiva intercultural. Sin embargo, como ya se destacó, la principal traba procesal se refiere a la falta de legitimación de los pueblos y las comunidades para acudir a la controversia constitucional.

Frente a ese escenario, las comunidades indígenas solamente podrían acudir a este medio de control constitucional vía el municipio, de conformidad con el artículo 105 constitucional. En tal contexto, el municipio actor sería quien presente, de entre sus agravios, la vulneración a los derechos de las comunidades indígenas.

Sin embargo, hay algunas trabas. En principio, existe un criterio muy añejo del pleno de la SCJN que impide que se use la controversia constitucional como un medio in-

²² Únicamente Oaxaca y Estado de México cuentan con una Sala de Justicia Indígena.

²³ Recuérdese la diferencia entre la diversidad en la tipología de los conflictos que pueden suscitarse en el ámbito comunitario.

directo de defensa de las comunidades indígenas de un municipio.²⁴ Por tanto, debe haber alguna afectación o invasión a la esfera competencial del municipio actor. Lo anterior implica un segundo obstáculo por vencer: que los intereses de la comunidad estén necesariamente alineados a aquellas pretensiones que haga valer el municipio.

Dichos obstáculos probablemente solo se superarán cuando se trate de una comunidad indígena instalada en la cabecera municipal —con el control de la representación del municipio— o en alguno que tenga como consigna una justicia distributiva frente a sus comunidades y que haga los reclamos de estas como propios en la controversia. Sin embargo, cuando las comunidades indígenas representan una minoría del municipio, se antoja mucho más complicada la alineación de intereses y, más aún, cuando se encuentra en juego la materia presupuestal.

Frente a una limitación considerable de recursos presupuestales, lo más probable es que el municipio, como orden de gobierno, se vea enfrentado a las comunidades indígenas y que estas sean las principales afectadas al representar un grupo minoritario históricamente desaventajado. Esto, pues el argumento común para desatender las demandas de la población indígena suele ser “la insuficiencia de recursos, la cual lleva a los ayuntamientos a ponderar la distribución entre unas localidades y otras, en las que las menos favorables resultan ser aquellas donde habitan las comunidades indígenas” (Delgado, 2020, p. 54).

Así, los municipios defenderán su hacienda —vía controversia constitucional— en contra de las comunidades indígenas cuando haya un redireccionamiento de recursos en favor de estas. Finalmente, otorgar la administración directa de los recursos implica sustraerlos del control del municipio. Frente a este escenario de confrontación, las comunidades indígenas se encuentran en un plano de completa desventaja al no existir medios para hacer valer sus pretensiones en sede jurisdiccional. Tal es el supuesto que se planteó en la controversia constitucional 17/2020 que se critica en el siguiente apartado.

²⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 (9a.) de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.

Controversia constitucional y sus limitantes para la defensa del derecho de autogobierno

En el funesto escenario planteado se presentó la controversia constitucional 17/2020, en la que un municipio pretendió defender su hacienda municipal frente a la transferencia directa de los recursos a una comunidad indígena.

En el caso, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo incluye la posibilidad de que las comunidades indígenas con el carácter de “tenencia” soliciten al Instituto Electoral de Michoacán la celebración de consultas para asumir las funciones y los servicios originalmente a cargo de los municipios y, en consecuencia, ejercer de forma directa los recursos presupuestales. De conformidad con dicha ley, se llevó a cabo una consulta para hacer efectivos los derechos a la autonomía y el autogobierno de la comunidad indígena Crescencio Morales, que fue reconocida como válida por el instituto electoral local.

Inconforme con esa decisión, el municipio de Zitácuaro, Michoacán, promovió una controversia constitucional en contra de las leyes que regulan la consulta, así como del acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán mediante el cual se declaró la validez de esta. En esencia, argumentó que 1) se vulneraba la hacienda municipal, al transferir los recursos públicos que por mandato constitucional correspondían exclusivamente a los municipios; 2) el Congreso de Michoacán omitió reglamentar debidamente la consulta indígena —las fases de la consulta y el desarrollo de los principios que la rigen—, lo que genera falta de certeza legal acerca del desarrollo de la consulta, y 3) no se observaron en la consulta las formalidades previstas en la Ley Orgánica Municipal porque el ayuntamiento no fue involucrado en ninguna de las fases. El proyecto²⁵ propuso declarar procedente la controversia constitucional y determinar que, en efecto, el Congreso de Michoacán omitió reglamentar debidamente la consulta a las comunidades indígenas. Por lo tanto, declaraba la invalidez de la normativa reglamentaria de la consulta, así como del acuerdo por el que el instituto electoral validó a la comunidad Crescencio Morales, y, consecuentemente, nulificaba la orden de transferir, de manera directa, los recursos a la comunidad indígena.

Esta controversia constitucional permite dimensionar los problemas que acarrea el hecho de que las comunidades indígenas no puedan acceder a ella de manera directa,

²⁵ El proyecto fue elaborado y presentado por el ministro Javier Laynez Potisek, luego de desecharse uno previo en la Segunda Sala elaborado por el ministro Alberto Pérez Dayán, en el que proponía el sobreseimiento total de la controversia por considerar que el asunto versaba acerca de la materia electoral.

sino solo mediante la muy improbable representación municipal. También confirma la posición de quienes suscriben acerca de la materia electoral intrínseca de los asuntos relacionados con el derecho de autogobierno, como lo son los relativos a la administración directa de los recursos presupuestales.

Se insiste, las pretensiones de los municipios nunca —o casi nunca—²⁶ se encontrarán alineadas con las de las comunidades. Inclusive, como en el caso en concreto, las demandas de ambas partes son contradictorias. Sin embargo, el diseño procesal de las controversias constitucionales no da cuenta de esta complejidad.

En el caso, es contraintuitivo —por decir lo menos— que el municipio sea el que haga valer los conceptos de invalidez relativos a la consulta que se llevó a cabo a las comunidades indígenas, e incluso que demande la inconstitucionalidad de las normas que la prevén cuando las comunidades no presentan ninguna queja en torno a dichos procesos de consulta.

Es un sinsentido que la herramienta de garantía de los derechos de las comunidades indígenas, esto es, la consulta previa, termine por ser el arma utilizada en su contra para privarlas de recursos económicos y, con ello, del derecho de autogobierno. La paradoja es clara: en materia presupuestal, cuando las pretensiones hechas valer por los municipios son de las comunidades indígenas, se cierran las puertas de la controversia constitucional. Mientras las demandas de los municipios se contraponen a aquellas de las comunidades indígenas, las puertas de la controversia constitucional se abren en detrimento de estas,²⁷ sin siquiera formar parte procesal —como coadyuvante o personas interesadas en el proceso—.

²⁶ En un asunto en el que los intereses sí estaban alineados, la Suprema Corte se desentendió del problema relacionado con el carácter indígena de las comunidades afectadas que el municipio defendía. Se trata de la controversia constitucional 276/2022, en la que el tribunal pleno determinó la invalidez de ciertos artículos de los decretos por los que se aprobó la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2023, ambos de Morelos, al considerar que se actualizaron vicios invalidantes en el procedimiento legislativo. Sin embargo, omitió pronunciarse respecto a la falta de consulta a las comunidades indígenas, pese a ser congruente con la línea de criterios sostenida por la Suprema Corte. Las normas que fueron invalidadas versaban acerca de la creación de dos fondos de recursos municipales por la Legislatura estatal relacionados principalmente con apoyos para la construcción de obras públicas e infraestructura. El diseño de dichos fondos no preveía el reparto de fondos a los municipios indígenas de reciente creación en la entidad. Pues bien, la Suprema Corte debió advertir dicha exclusión, lo que innegablemente actualizaba una afectación directa a las comunidades indígenas por el simple hecho de no ser consideradas en un diseño que incidía en sus intereses. Asimismo, debió prever que la exclusión tenía un impacto normativo destacable en materia de infraestructura y obra pública, la cual ha sido calificada como de principal incidencia en los derechos de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas. Con estas consideraciones en mente y siguiendo la línea de precedentes de la Suprema Corte, lo conducente era estudiar la consulta previa a las comunidades indígenas como elemento esencial de la validez del procedimiento legislativo. Así, la negligencia del alto tribunal se traduce en la exclusión de la mesa de diálogo de las comunidades indígenas en lo que será la directriz del desarrollo de la entidad federativa —el presupuesto de egresos—.

²⁷ Se reitera, las comunidades no tienen reconocimiento expreso como parte —ni siquiera como tercero interesado en la controversia—, aunque en las conclusiones se propone que se pueden flexibilizar las reglas procesales de la ley reglamentaria para llamarlos a juicio.

La propuesta planteada en el proyecto de la controversia constitucional 17/2022 no solo destaca dicha paradoja y exclusión procesal, sino que muestra una muy parcial definición del alcance del derecho de autogobierno y también una incongruencia fundamental frente a una ya muy sentada doctrina de la Suprema Corte que ha definido los alcances de la materia electoral por tratarse de controversia constitucional con claros límites. Y es que, como ya se había definido previamente, el derecho a la administración directa de los recursos forma parte de la materia electoral al considerarse un subderecho o una modalidad del derecho de autogobierno de las comunidades indígenas, que está indisolublemente ligado al ejercicio de los procesos de elección de las autoridades comunitarias.

Antes de ahondar en las razones para ubicar a la administración de recursos de las comunidades dentro de la materia electoral, es necesario recordar que las controversias constitucionales son improcedentes contra las normas generales o los actos en dicha materia.²⁸ Pues bien, la SCJN ha dado contenido a tal designación y ha establecido que el ámbito electoral no solo abarca las normas de carácter general que establecen el régimen normativo de los procesos comiciales y los actos que de ellos derivan (materia electoral directa), sino también aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los indicados procesos o que trasciendan a estos (materia electoral indirecta).

De manera muy central, esta definición alude a que la materia electoral en controversias constitucionales se encuentra en una situación intermedia²⁹ entre la definición amplia para las acciones de inconstitucionalidad, que son el único medio de control de constitucionalidad en abstracto de las leyes electorales, y la definición estricta —o prohibición— para el juicio de amparo.

En la controversia constitucional 114/2006, que es el antecedente de la definición ya señalada, el tribunal pleno estableció que, además del contenido electoral directo o indirecto de los actos impugnados, tratándose de controversias constitucionales, debe guardarse la coherencia competencial que la Constitución establece entre la Suprema Corte y los órganos de la jurisdicción electoral. Esto conlleva que se amplíe el espectro de la acción de inconstitucionalidad en la materia electoral, mientras que en

²⁸ De conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Véase la jurisprudencia derivada de la controversia constitucional 114/2006. Tesis P./J. 125/2007 de rubro MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Municipio de Buenavista, Michoacán, 16 de agosto de 2007.

la controversia constitucional se debe tener cuidado con la tensión existente con la jurisdicción exclusiva de la justicia electoral.

A efectos de mantener los límites entre las jurisdicciones, no solo se enfatizó la diferencia entre los actos electorales directos e indirectos, sino que se añadieron pasos metodológicos para identificar la materia electoral. Estos consisten en cerciorarse de que la competencia no esté reconocida —en la ley— por las autoridades jurisdiccionales electorales y, por otro lado, la exigencia de que el conflicto se trate, en efecto, de un agravio de competencias constitucionales y no uno de corte electoral.

Así, el diseño de la metodología³⁰ para determinar qué se considera materia comicial responde a la necesidad de evitar que se deje sin cauce institucional de solución a una serie de conflictos y proteger los límites de la jurisdicción electoral. Siguiendo esa definición estructural de la materia, se propone que la redirección de recursos a las comunidades indígenas forme parte, claramente, de estas, como se explica detalladamente en el siguiente apartado.

Los conflictos de administración directa de recursos de las comunidades indígenas son materia electoral

La postura de las autoras de este trabajo sostiene que la administración de los recursos presupuestales de los pueblos indígenas y los conflictos subyacentes son materia electoral, pues se relacionan con el derecho de autogobierno de las comunidades. Para sostener este argumento existen dos razones principales: una sustantiva y una procesal. La razón sustantiva sostiene que el derecho de las comunidades indígenas a defender y administrar sus recursos es inherente a la subsistencia de la comunidad, así como a su identidad y sus derechos políticos de representación y autogobierno. En este sentido, la defensa de sus recursos —sin importar el medio por el cual los obtuvieron, sea por consulta o dotación legal— implica la definición de su autonomía y su autogobierno, lo cual se muestra como una cuestión eminentemente electoral.

³⁰ No se pretende aquí criticar la definición que ha hecho la Suprema Corte y cómo ha tenido por electorales o no ciertos actos. Se deja por adelantado que quienes suscriben coinciden con el primer y tercer paso del test, pero no del segundo, porque implica una serie de incongruencias según la intensidad normativa de cada entidad federativa o como se regulen o no ciertos temas.

El argumento central es que las comunidades indígenas tienen derecho al autogobierno y ello implica el control de sus recursos en términos del artículo 2 constitucional, pues, como se señaló en los apartados iniciales de este trabajo, el derecho al autogobierno no puede disminuirse a la aplicación de las formas y las normas consuetudinarias en la elección de sus representantes, sino representa el efectivo poder de decidir y definir sus políticas internas, su sistema de justicia y sanciones y, en general, su visión de vida con respecto a sus creencias y cultura.

¿Por qué el derecho de autogobierno y el control presupuestal son electorales? Porque el derecho de autogobierno de las comunidades indígenas no se encuentra dado y configurado directamente en el ámbito constitucional —las comunidades no son un orden de gobierno constitutivo del Estado mexicano, aunque deberían serlo—,³¹ sino que se constituye siempre por la vía político-electoral y por el ejercicio del derecho de la ciudadanía indígena de un municipio o las personas integrantes de una comunidad —puede haber varias en un municipio— que deciden de manera mayoritaria seguir sus sistemas normativos internos para la elección de sus autoridades. La definición de las normas que se siguen para la elección y la toma de decisiones tiene un componente electoral inminente y directo —es una cuestión de votos en sí misma—.

Si no se acepta la definición como materia electoral directa, entonces queda la relación indirecta con ella. Lo anterior, debido a que el derecho a la administración directa de los recursos siempre estará ligado a las decisiones políticas, colectivas y de la comunidad, y, en ese sentido, está relacionado con el funcionamiento de las instituciones electorales que las protegen y las garantizan; por ejemplo, qué autoridad tiene la representación de la comunidad para demandar al ayuntamiento la transferencia de recursos [SUP-REC-1438/2017, 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022b, p. 38] o qué derecho y en qué extensión le corresponde a una comunidad frente a otra en el mismo municipio.

Lo previamente expuesto lleva a la segunda razón de esta postura, la procesal. Esta implica también definir que todas las cuestiones relacionadas con el presupuesto de las comunidades indígenas son materia electoral sin excepción y sin importar lo que cada legislación local diga al respecto. Solo así se evita la atomización de la jurisdicción indígena, lo cual es, en sí mismo, un estado irregular y violatorio del acceso a la justicia, pues en las entidades que contemplen vías jurisdiccionales como salas de justicia indígena habría posibilidad de optar por esa vía, pero donde no las prevean, los asuntos relacionados con la autogestión de recursos quedarían sin posibilidad de justicia—sobra decir que si no se define la materia en su totalidad como una cuestión



³¹ Hace falta una redefinición o una reforma constitucional en ese sentido.

electoral, se abre la puerta del amparo con todas las complicaciones procesales de los efectos y la legitimación—.

No solo habría atomización por la vía, sino también por el origen de la dotación de los recursos: cuando la autogestión se consiga mediante la consulta organizada por las autoridades electorales, entonces sería electoral, pero ¿si la dotación de recursos la hiciera el municipio?, ¿o si la determina el Congreso local? No habría vía para justiciar estos casos, pues, como ya se dijo, las comunidades indígenas no tienen legitimación en controversia constitucional, y en la mayoría de las legislaciones no se contemplan vías jurisdiccionales especializadas. Esa indeterminación y atomización parece un estado irregular violatorio del debido proceso y el acceso a la justicia.

Ahora bien, el argumento solo corre en un sentido y es para las comunidades indígenas, no para los municipios, porque estos no tienen, estrictamente, derecho al autogobierno. Los municipios establecen, desde la Constitución, la vía jurisdiccional para hacer sus reclamos relacionados con la libertad de hacienda, que, en su caso, es esfera competencial; además, lo referente al control de los recursos tampoco es una cuestión electoral porque, desde la Constitución, está definido y reglado el uso de los recursos públicos y, por ello, se separa de la materia electoral directa—incluso indirecta—, pues se agota con el ejercicio de las facultades establecidas para el municipio y no requiere de una definición pública por parte del colectivo de la ciudadanía, como sí ocurre con las comunidades indígenas.

La propuesta no significa que todo lo relacionado con el presupuesto es electoral. Los conflictos de libre hacienda municipal, en ese entendido, siguen siendo materia de la controversia constitucional.

Como ya se adelantó, las cuestiones presupuestales del municipio, frente a las entidades federativas y el gobierno federal, no son un asunto de derecho al autogobierno: el municipio no tiene, propiamente, derechos, sino facultades, y cuando reclame una invasión a estas por parte de otros órdenes de gobierno debe ventilarse en una controversia constitucional. No obstante, cuando en el conflicto esté inmiscuida una comunidad y su derecho de autogobierno, este último—el conflicto de derechos— hace orbitar el asunto claramente hacia la jurisdicción electoral. Se insiste, a partir de diversos precedentes puede verse cómo la construcción de la libertad de hacienda está anclada en los principios y las garantías orgánicas y no en los derechos.

La SCJN ha sostenido que el artículo 115 constitucional no solo contiene una serie de competencias para los municipios, sino que estas vienen acompañadas de un arsenal de garantías de contenido económico, financiero y tributario en favor de estos. Se entendió que solo a partir del cumplimiento de dichas garantías se podía salvaguardar la autonomía municipal que mandata la Constitución federal.

Como un primer referente, en la controversia constitucional 5/2004 el tribunal pleno definió el principio de la libre administración de la hacienda municipal, que tiene como objetivo fortalecer la autonomía y la autosuficiencia económica de los municipios para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades, sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales; también el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales.³²

En la aplicabilidad de dicho marco constitucional, la Suprema Corte resolvió diversas controversias constitucionales³³ en las que los municipios impugnaban la omisión o la extemporaneidad en la entrega de recursos federales que les pertenecían por formar parte de su hacienda municipal,³⁴ y en ellos se dijo que la falta de entrega de recursos —o la extemporaneidad— a los municipios es contraria a los mandatos de coordinación y obstaculiza el ejercicio de las atribuciones constitucionales; no depende ni está construido entonces como ejercicio de un derecho de autogobierno, sino de una competencia constitucional directa a contar con los recursos presupuestales en un marco de federalismo.

Conclusiones

Para proteger a la comunidad indígena, se propone retomar la distribución procesal que había sido construida en la justicia electoral y caracterizar estos conflictos como propiamente electorales, referentes al derecho de autogobierno de las comunidades. Esta solución, desde una perspectiva de análisis distributivo del derecho (Jaramillo,

³² Posteriormente, la Primera Sala realizó una labor de síntesis de los principios y derechos incorporados en el artículo 115 constitucional, al emitir la tesis 1a. CXI/2010, de rubro HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

³³ En el mismo sentido, véanse, por ejemplo, las controversias constitucionales 12/2015, 120/2016, 93/2019 y 1140/2019.

³⁴ En los recursos de reclamación 150/2019-CA, 151/2019-CA y 158/2019-CA, el tribunal pleno adoptó una “nueva reflexión”. Estableció que el reclamo de los municipios por la omisión —o extemporaneidad— en la entrega de recursos federales no constituye un conflicto de invasión de esferas competenciales, de tal forma que no se actualiza el interés legítimo por parte de los municipios para acudir a la controversia constitucional. Esto es así, pues lo que están reclamando los municipios es meramente la falta de cumplimiento de los plazos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal o en la legislación secundaria aplicable, cuestión que es de mera legalidad. En esta línea conductora, la Suprema Corte decidió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad encargada de dirimir el conflicto del incumplimiento en la entrega oportuna de recursos federales, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

2019), resuelve también el problema agente-principal³⁵ que se suscita en el caso: como ya se había señalado, los municipios y las comunidades están enfrentados en los asuntos relacionados en el presupuesto. Los municipios no quieren ceder el control a las comunidades. Separar las vías (electoral y de controversias constitucionales) permite que los municipios enfrenten al Estado en la controversia, y, a la vez, que las comunidades enfrenten al municipio en la jurisdicción electoral, en la que tienen un plano de mayor igualdad procesal y de armas.

Si se hace un recuento del uso que los municipios han dado a las controversias constitucionales, se puede advertir que son un agente especializado —un jugador frecuente— en torno a estas, a partir de su constante interposición. Esa condición se traduce en un plano de ventaja de los ayuntamientos frente a cualquier otro órgano que acuda a este medio de control constitucional. Esa ventaja desmedida de los municipios se exagera frente a las comunidades indígenas, las cuales encuentran cerradas las vías de acceso a los medios de control constitucional.

El diseño de la controversia constitucional hace que la SCJN actúe como una institución pasiva o reactiva frente a las pretensiones de las partes. Esto es así desde la premisa de que las partes se encuentran en igualdad de circunstancias y, por tanto, la labor de la Corte se puede limitar a realizar su análisis de constitucionalidad a partir de las pretensiones hechas valer por las partes.

En palabras de Marc Galanter, la Suprema Corte sería la institución que “actúa como árbitro, mientras que el desarrollo del caso, la recopilación de pruebas y su presentación se deja a la iniciativa de las partes” (Galanter, s. f.). Sin embargo, este modelo surge de una premisa falsa para el caso que ocupa: no hay igualdad entre las partes. Como previamente se advirtió, el municipio se presenta en un plano de ventaja, al ser el órgano que goza de mayor experiencia y organización en la interposición de controversias constitucionales.

A este escenario desequilibrado se le puede sumar que la sobrecarga institucional generalmente se traduce en criterios reiterativos que no son meticulosamente estudiados. Frente a asuntos que superficialmente parecen iguales, se aplican reglas de manera sistemática, por lo que se pierden de vista las particularidades e implicacio-

³⁵ Las relaciones de agencia surgen cuando una parte, designada como agente, actúa para, en nombre o como representante de la otra parte, denominada principal, un dominio particular de toma de decisión. En esta relación, el principal se beneficia más cuando el agente se esfuerza por realizar la tarea encomendada. En cambio, el agente preferiría no hacer ningún esfuerzo, a menos que reciba una compensación por su esfuerzo. Así, el problema de agencia se da cuando el principal no puede observar directamente el nivel de esfuerzo del agente, por lo que no puede compensar proporcionalmente dicho esfuerzo. El agente puede prometer esforzarse en ejecutar la tarea, pero esta promesa no es ejecutable si el principal no puede observar el nivel de esfuerzo. Al respecto, véase Posner (2000).

nes del caso en concreto. Por ejemplo, en la resolución de la controversia constitucional 17/2023, el estudio de la SCJN perdió de vista que la consulta a las comunidades indígenas es un derecho para ellas y no así para los municipios. Se observa cómo el ayuntamiento, aprovechando su habilidad en la presentación de controversias constitucionales, utilizó la figura de consulta a las comunidades indígenas para perjudicarlas.

A partir de dicho escenario, se considera que abrir las puertas de la controversia a las comunidades indígenas podría ser contraproducente, pues estas no cuentan con el *expertise* necesario para hacer frente a la ingeniería jurídica desarrollada por los municipios. El resultado que puede preverse es una inclinación total de la balanza en perjuicio del grupo históricamente desaventajado. Por tanto, se propone cerrar las puertas de la controversia constitucional y abrir las de la justicia electoral. Como se ha visto, la jurisdicción electoral permite una mayor actuación a las comunidades indígenas. Lo que significa la controversia para los municipios, lo es la justicia electoral para las comunidades.

Otra posible solución, pero que no es óptima, a juicio personal, consiste en caracterizar los conflictos de recursos como materia de competencias constitucionales, justiciable en controversia constitucional, pero no reconocer el interés legítimo a los municipios en casos en los que vengan a reclamar una provisión de recursos a las comunidades indígenas.³⁶ Esto implica que al municipio no le afecta el proceso de consulta o de dotación de los recursos públicos a la comunidad, aunque tenga que ver con el presupuesto. En esa lógica, la redirección de recursos no es un agravio a la hacienda municipal en el marco del federalismo, aunque esta visión requiere entender a las comunidades, desde una visión más amplia, como personas actoras en el Pacto Federal.

En esta vía de argumentación, debe reconocerse que el tema presupuestal innegablemente afecta a cualquier orden de gobierno. Sin embargo, el redireccionamiento de recursos a las comunidades indígenas no necesariamente se traduce en un agravio a la hacienda municipal, pues, para sostener que la redirección de los recursos afecta a la hacienda municipal, se necesitan de —al menos— dos premisas: entender al municipio como último núcleo de gobierno y reducir la personalidad jurídica de las comunidades indígenas a mera ciudadanía de dicho orden de gobierno.

Superar estas premisas requiere de una reinterpretación de las personas actoras del Pacto Federal. El entendimiento, ya muy asentado, es que la Constitución reconoce tres órdenes de gobierno: la Federación, las entidades federativas y los municipios. Entre

³⁶ Esta posición fue la del ministro Luis María Aguilar Morales, pero no se conoce a detalle su sustento; habrá que estar pendiente de su voto. Véase la sesión del 4 de abril de 2024 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-04/4%20de%20abril%20de%202024%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>.

estos se dividen las diversas tareas del aparato estatal a partir de un criterio de eficiencia y cercanía con la población. Así, aquellas tareas que necesiten de uniformidad nacional son delegadas a la autoridad federal, mientras que las labores que abracen la diversidad y la pluralidad serán encomendadas a los órdenes locales de gobierno. Se reconoce que los ámbitos locales tienen una mayor cercanía con quienes son gobernados, lo que les permite conocer mejor las necesidades de la localidad.

Si se sigue esa línea de razonamiento, y a partir de una lectura estructural de la Constitución, en el sistema normativo actual sería necesario incluir un cuarto centro de gobierno: las comunidades indígenas. Se explica.

Si se reconoce al Estado mexicano como una nación pluricultural, sustentada principalmente en sus pueblos indígenas,³⁷ entonces hay que darse cuenta de que dentro de su composición orgánica se albergan diversos grupos con estructuras heterogéneas que deben ser visibilizadas, respetadas y garantizadas. A modo de símil, así como el ordenamiento mexicano habilitó al municipio como un centro de gobierno para hacer frente a las demandas locales más inmediatas, debe reconocer a las comunidades indígenas como centros de gobierno y garantía de las instituciones sociales y económicas que, de ese modo, también forman parte del aparato estatal.

Esa manera de entender a las comunidades indígenas implicaría que si bien a los municipios se les dotó de recursos económicos y financieros para hacer efectivo el artículo 115 constitucional, no supone que puedan impugnar los procesos de dotación de los recursos a las comunidades indígenas, pues ello corre por cuerda del artículo 2 constitucional y, en estricto sentido, no afecta la libertad de hacienda municipal porque dicha transferencia funge como garantía del gobierno comunitario. En todo caso, las comunidades son las que se ven afectadas por los actos y las normas que se relacionan con la materia presupuestal y la transferencia de recursos.

En otras palabras, la redirección de los recursos a las comunidades indígenas no se traduce en la afectación a la hacienda municipal. Por el contrario, es el resultado del ejercicio del Estado pluricultural y el reconocimiento de la comunidad indígena como un centro de gobierno y toma de decisión. Si bien el municipio puede actuar como el administrador de sus recursos, lo cierto es que esto solo es una posibilidad dentro del abanico de opciones con que cuentan las comunidades. Esta conclusión, se enfatiza, solo es posible si se reconfigura el entendimiento del Pacto Federal y su estructura orgánica: son las comunidades indígenas quienes, desde el texto constitucional, tienen la

³⁷ Define a estos como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban dentro del territorio nacional del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

facultad de decidir de qué manera coexistir con el aparato estatal y formar parte de una misma nación.

Otra opción de reacomodo procesal es posible, pero no resulta idónea, como sí lo es redirigir los conflictos al canal electoral.

Esta alternativa consiste en llamar a las comunidades indígenas como terceros en el juicio de controversia constitucional, lo cual sería posible porque no está prohibido por la Ley Reglamentaria³⁸ de la materia, aunque resulta improbable si se requiere de un ejercicio de creatividad jurisdiccional,³⁹ que, vistos los entendimientos del derecho de autogobierno, parece muy improbable. Vale aquí destacar el caso del recurso de reclamación 109/2022-CA,⁴⁰ en el que se ventiló un conflicto que, a juicio personal, requería de la intervención de la comunidad en la que se presentaba el conflicto y que no fue tomada en cuenta.

Los concejales del ayuntamiento del municipio de Teotitlán del Valle, Oaxaca, fueron destituidos de sus cargos por la asamblea comunitaria⁴¹ al haberseles acusado de robarse el dinero del pueblo. En la misma sesión, los asistentes nombraron a otros concejales, quienes fueron reconocidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca, así como la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Finanzas del estado. Los concejales destituidos promovieron controversia constitucional en contra de estas últimas autoridades; señalaron como agravio que estos no tienen facultad para revocar el mandato de las personas demandantes ni para recursos financieros, además de que dichas determinaciones se llevaron a cabo sin estar sustentadas en un procedimiento que garantizara la defensa de afectado.

El síndico recién nombrado se apersonó en el proceso con el carácter de actor; sin embargo, la ministra instructora se lo negó. Determinó que, para efectos del estudio, el síndico destituido por la asamblea comunitaria es quien tiene el carácter de síndico,

³⁸ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse" (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19, 2021).

³⁹ Tendrían que interpretarse las facultades del ministro instructor como rector del proceso y quizá ordenar la aplicación de la ley supletoria.

⁴⁰ Resuelta por la Primera Sala en sesión correspondiente al 25 de enero de 2023 por unanimidad de votos de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

⁴¹ La elección de los integrantes en el municipio se sujeta al régimen de sistemas normativos indígenas.

suspendiendo de esta forma los actos reclamados. Esa determinación se sustentó en que el estado de Oaxaca no ha concluido el procedimiento para sancionar la renuncia del síndico.

El síndico recién nombrado interpuso entonces un recurso de reclamación en el que se dolió, esencialmente, de que la determinación omitió considerar que la comunidad se rige por sistemas normativos internos y que, bajo la concepción comunitaria a él, le correspondía la representación y la defensa de los intereses de la comunidad. Sin embargo, la Primera Sala calificó el recurso de improcedente por no encuadrar en ninguno de los supuestos de procedencia del artículo 51 de la Ley Reglamentaria. Esa resolución permite advertir una tendencia a privilegiar los formalismos acerca de la posibilidad de que los intereses de las comunidades indígenas se encuentren efectivamente presentados en el proceso de resolución de las controversias constitucionales.⁴²

Hasta aquí el recuento de la imposibilidad de hacer justiciable la participación activa y directa de las comunidades indígenas en las controversias constitucionales y los impedimentos procesales para que se judicialice lo relativo a la transferencia directa de los recursos, lo cual, no sobra decir, trae aparejada la perpetuación de la exclusión de las comunidades de la negociación política.

El trasfondo de la controversia constitucional que aquí se critica es que la Corte ya no solo limita las vías de acceso para hacer justiciable la entrega de los recursos que corresponden a las comunidades indígenas, sino que da un paso más lejos y coarta un medio de pronunciamiento directo de estas para incidir en la reconfiguración de dicho ámbito político en la vía natural, que es la electoral. Con ello limita sus posibilidades de recibir una mayor cantidad de recursos y, por ende, de generar un mayor desarrollo.

En palabras simples, sin voz de las comunidades indígenas, no hay recursos para ellas, y sin recursos, no hay desarrollo, lo que provoca un lastre para garantizar el derecho a la autodeterminación. Se reitera, la posición de estas autoras está radicada en el análisis distributivo del derecho e implica que la justicia electoral dé cauce y permita la participación activa de las comunidades.

Al momento de redactar este artículo, el pleno de la Suprema Corte deliberó acerca de la controversia constitucional 17/2022, en sesión del 11 de abril de 2024. En esta, se declaró la improcedencia de la controversia por extemporaneidad⁴³ respecto a los

⁴² También en ese sentido véase el voto concurrente formulado por el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 276/2022.

⁴³ Únicamente el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena determinó la improcedencia por razón de competencia, al considerar que la controversia estudiada era materia electoral. Véase la versión taquigráfica de la sesión de pleno del 11 de abril de 2024 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-11/11042024%20Preliminar.pdf>.

artículos impugnados de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, así como la totalidad del Reglamento de Consulta Indígena. Sin embargo, quedó pendiente la votación del Acuerdo 278 y los artículos impugnados de la Ley Orgánica Municipal, al haber un empate de cuatro votos. El referido acuerdo es fundamental para efectos de la resolución, pues si este no se califica como propio del ámbito electoral, entonces se pasará a la comunidad al estudio de su validez y la transferencia de los recursos.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 192/2023 y acumuladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2024].
- Amparo directo 46/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019]. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2018/1/2_246057_4249.docx
- Bustillo, Roselia. (2021). Sistemas normativos internos y sentencias fundacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Veinte años de una línea jurisprudencial. En *Sentencias fundacionales. La creación del derecho electoral* (pp. 49-74). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [2016]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Controversia constitucional 5/2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2004]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/wzRt3ngB_UqKst8orpyP/%22Beneficiario%22
- Controversia constitucional 114/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2007]. <https://www.te.gob.mx/iuse/media/files/e6d116aa67b36dac3672aaba3698a28a-0.doc>
- Controversia constitucional 32/2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2014]. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CC%2032-2012.pdf>
- Controversia constitucional 12/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2016]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Ai7R3XgB_UqKst8o1_Z8/%22Obligado%20solidario%22
- Controversia constitucional 120/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación [2018]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/XCqU3XgB_UqKst8oyktU/%22Comisi%C3%B3n%22
- Controversia constitucional 93/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/giRA3XgB_UqKst8o7LqW/%22Moratoria%22
- Controversia constitucional 140/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2020].
- Controversia constitucional 17/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2022]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Oho5Z38BkURGTreQOB6/%22Pol%C3%ADtica%20criminal%22
- Controversia constitucional 141/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/bSMs3XgB_UqKst8oeJ_7/%22Est%C3%ADmulo%22
- Controversia constitucional 17/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2024].
- Controversia constitucional 276/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023].

- Delgado, Marianela. (2020). Derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de recursos públicos. En *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas* (pp. 53-67). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galanter, Marc. (s. f.). Por qué los “poseedores” salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico. En *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales* (pp. 41-71). Suprema Corte de Justicia de la Nación; Fontamara.
- Groppi, Tania. (2023). La representación política de los pueblos. En Giammaria Milani (coord.), *La democracia a juicio. Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018* (pp. 247-256). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández, Rosalva, Sierra, María Teresa, y Sieder, Rachel (eds.). (2013). *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jaramillo, Isabel. (2019). Latin American feminist legal theory: taking multiple subordinations seriously. En *Routledge Handbook of Latin American Law and Society* (pp. 111-125). Routledge.
- Jurisprudencia 28/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 7/2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2013). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 19/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 18/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Jurisprudencia 19/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. (2018). <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORG%25C3%2581NICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-REF-20-DE-AGOSTO-2018.pdf>
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. (1995). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Reglamentaria_de_las_fracciones_I_y_II_del_Articulo_105.pdf
- Posner, Eric. (2000). Agency models in law and economics. *John M. Olin Law and Economics Working Paper*, (92), 1-12.
- Recurso de reclamación 150/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/DSQ53XgB_UqKst8oLWE5/%22Est%C3%ADmulo%22
- Recurso de reclamación 151/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019).

- Recurso de reclamación 158/2019-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2019].
- Recurso de reclamación 109/2022-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [2023]. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/R6G13YcBvbG1RDKaYxZh/%22Mercado%20municipal%22
- Sentencia SUP-JDC-37/1999, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [1999]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-37-1999>
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2011]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-9167-2011>
- Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2015]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf
- Sentencia SUP-JDC-1996/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-01-18/sup-jdc-1996-2016.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-131/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2020]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0131-2020.pdf
- Sentencia SUP-JDC-145/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2020]. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/145/SUP_2020_JDC_145-912040.pdf
- Sentencia SUP-REC-39/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2016]. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/39/SUP_2016_REC_39-566948.pdf
- Sentencia SUP-REC-1272/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-09-06/sup-rec-1272-2017.pdf>
- Sentencia SUP-REC-1438/2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2017]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-01438-2017>
- Sentencia SUP-REC-375/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0375-2018.pdf
- Sentencia SUP-REC-682/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf
- Sentencia SUP-REC-780/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0780-2018.pdf>
- Sentencia SUP-REC-1118/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [2018]. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1118-2018.pdf>

- Sentencia SUP-REC-1255/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-1255-2018.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). Voto concurrente que formuló el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 276/2022. https://bj.scjn.gob.mx/doc/votos/yhxSG48BXVRzDR5E_Nxn/%22Mayor%C3%ADa%20legislativa%22
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024a). Sesión del Pleno de la SCJN 04 abril 2024 [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=5DWnDoRIW58>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024b). Versión taquigráfica correspondiente a la sesión del pleno del 11 de abril. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-04-11/11042024%20Preliminar.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024c). Versión taquigráfica correspondiente a la sesión del pleno del 22 de enero. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2024-02-06/22%20de%20enero%20de%202024%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>
- Tesis 1a. CXI/2010, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163468>
- Tesis jurisprudencial 1a./J. 92/2022 (11a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023).
- Tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2023 (11a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025878>
- Tesis jurisprudencial P./J. 125/2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170703>
- Tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 (9a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160588>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022a). Diálogos 4. Ejercer el cargo antes, durante y después. En Margarita Dalton Palomo (coord.), *Diálogos interculturales para la participación política de las mujeres* (pp.129-155). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Instituto Nacional de las Mujeres.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022b). *Memorias sobre la jurisprudencia electoral. Criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF: personas, pueblos y comunidades indígenas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Vázquez, Rodolfo. (2019). *Teorías contemporáneas de la justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Velázquez, Jeannette. (2016). *El caso del "Municipio indígena" de Cherán: una mirada a la luz del deber de garantía del derecho de autogobierno. Repensando la intervención jurisdiccional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.