

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1865/2015

ACTORES: JESÚS SALVADOR
GONZÁLEZ Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE TINGAMBATO,
MICHOACÁN DE OCAMPO

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES Y MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA

Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta SENTENCIA en el juicio al rubro indicado, en el sentido de declarar PROCEDENTE la acción declarativa de certeza de derechos y DECLARAR que la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para **determinar libremente su condición política**, frente a la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en esta ejecutoria, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de los miembros de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro. El treinta de junio de dos mil quince, autoridades comunales y civiles de la Comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del Municipio de Tingambato, Michoacán, solicitaron a los entonces miembros del cabildo del citado Ayuntamiento, que se les entregara de manera directa, es decir ***“sin que pasara por las arcas Municipales”***, la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio, lo anterior, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades.

2. Oficio de los miembros del cabildo. Tomando en consideración la anterior solicitud, el nueve de julio de dos mil quince, los miembros del Ayuntamiento emitieron un oficio dirigido tanto al Congreso del Estado de Michoacán, como a la Auditoría Superior del mencionado Estado, en el que pidieron a dichas instancias que emitieran una resolución sobre la factibilidad de que se llevara a cabo lo solicitado por los miembros de la de la comunidad de San Francisco Pichátaro y que si la resolución era afirmativa, es decir, si dicha solicitud era viable, por no contravenir ninguna norma administrativa o económica, fueran ellos mismos los encargados de realizar los trámites necesarios. Asimismo, se señaló que las autoridades civiles de la citada comunidad, se comprometían a respetar y cumplir con todos los requisitos de las leyes en la materia.

3. Reunión de trabajo. El quince de julio de dos mil quince, se llevó a cabo una reunión de trabajo a la que asistieron, entre otros, representantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán y de la comunidad de San Francisco Pichátaro, así como de las Secretarías de Gobierno y Pueblos.

En dicha reunión se acordó, entre otras aspectos: *i)* ratificar el mencionado acuerdo de nueve de julio de dos mil quince (*supra*, punto 2), mediante el cual los integrantes del cabildo del señalado Municipio, aprobaron la solicitud hecha por los integrantes de la Comunidad de San Francisco Pichátaro y, en consecuencia, solicitaron al Congreso del Estado que analizara y autorizara dicha petición; *ii)* que las autoridades presentes darían seguimiento a la solicitud hecha ante el Congreso, a efecto de que se contara con una respuesta, y *iii)* que las partes no tendrían inconveniente ante la determinación que tomaran el Congreso y la Auditoría del Estado, en el entendido de que la Comunidad de San Francisco Pichátaro, se ceñiría a acatar las disposiciones legales y normativas que se establecieran al caso concreto.

4. Entrada en funciones del Ayuntamiento 2015-2018. El primero de septiembre de dos mil quince tuvo lugar la toma de protesta de los integrantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, para el periodo dos mil quince-dos mil dieciocho (2015-2018).

5. Seguimiento a la solicitud. Según lo expuesto por los actores, la nueva administración del señalado Ayuntamiento

desconoció el acuerdo de nueve de julio firmado por los miembros de la anterior administración, por lo que realizaron diversas movilizaciones y lograron que el gobierno del Estado organizara una reunión con los nuevos miembros del Ayuntamiento, en la que inicialmente el Presidente Municipal “*expresó su buena voluntad*” a la solicitud.

6. Acuerdo del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán.

Acto impugnado. El diecisiete de septiembre de dos mil quince, los miembros del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, emitieron un acuerdo en el que niegan a los actores, en su calidad de representantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del señalado municipio, la solicitud de que sea la propia comunidad la que administre los recursos públicos que les corresponden.

7. Juicio para la protección de los derechos político-

electorales del ciudadano. Inconformes con lo anterior, el veintinueve de septiembre de dos mil quince, Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, quienes se ostentan como autoridades civiles y comunales de la Comunidad purépecha de Sana Francisco Pichátaro, promovieron directamente, *per saltum*, ante este Tribunal Electoral, el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

8. Recepción en la Sala Regional Toluca y remisión a esta

Sala Superior. El primero de octubre de dos mil quince, se recibió el presente medio impugnativo en la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral y el Presidente de la citada

Sala Regional acordó remitirlo a esta Sala Superior, al advertir, de la lectura de la demanda, que los promoventes hacían referencia a un acto que no es competencia expresa de las salas regionales.

9. Recepción en Sala Superior y turno a ponencia. Recibido el expediente en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente al rubro indicado y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

10. Escrito de *amicus curiae* (amigas y amigos de la Corte). Durante la sustanciación del juicio en que se actúa, mediante escrito recibido en esta Sala Superior el dieciocho de diciembre de dos mil quince, se presentó el escrito de *amicus curiae* suscrito por las ciudadanas María Teresa Sierra Camacho, Rachel Sieder y Mariana Mora Bayo, así como el ciudadano José Luis Caballero Ochoa, con el fin de aportar diversos elementos de juicio en relación con el tema de los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus instituciones económicas como parte de su derecho político al autogobierno.

11. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió el presente medio impugnativo y, al no haber diligencia pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio impugnativo, con fundamento en lo previsto en los artículos 1º; 2º; 35, fracción II; 41; y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c); y 189, fracciones I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 3, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual los promoventes aducen que los actos impugnados vulneran su derecho a la **participación política** vinculados a sus derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada en el Municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo.

En esas condiciones, 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.

En primer lugar, no obstante que los derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno están reconocidos constitucionalmente en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e internacionalmente, a través de la cláusula de recepción prevista en el artículo 1º constitucional, resulta procedente la **acción declarativa de certeza** de derechos, atendiendo a una situación de hecho que genera incertidumbre respecto del contenido y alcance de los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, relacionados con su derecho a la participación política y otros principios y valores constitucionales, y, dada la **fuerza expansiva** de dichos derechos humanos en todo el ordenamiento jurídico, es necesaria la intervención de este órgano jurisdiccional federal, en cuanto tribunal constitucional como órgano límite o de cierre.

En segundo lugar, el legislador no otorgó competencia específica a las salas regionales de este Tribunal Electoral para conocer de los juicios que se promuevan por la presunta conculcación a los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados directa e inmediatamente con el derecho a la participación política efectiva de las comunidades indígenas frente a las autoridades municipales y estatales.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que debe conocer y resolver este tipo de

asuntos pues, al ser la máxima autoridad jurisdiccional electoral, tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las expresamente previstas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Federal.

Consecuentemente, dado que, en el caso, los promoventes aducen una violación a los **derechos colectivos** a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena, vinculados con su derecho a la participación política efectiva y otros derechos y principios constitucionales, ello demanda un pronunciamiento de esta Sala Superior, a fin de que determine la interpretación del contenido y alcance de tales derechos y principios constitucionales, generando certidumbre.

2. Estudio de la procedencia

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, fracción III, inciso b); 79, párrafo 1; y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2.1. Forma: El juicio se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de los actores, el lugar para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios

en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

2.2. Oportunidad: El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que debe tenerse como fecha de conocimiento del acto controvertido el propio día de la presentación de la demanda, es decir el veintinueve de septiembre de dos mil quince, lo anterior, pues, en los autos del presente juicio, no obra constancia alguna con la que se acredite la fecha en la que el acuerdo impugnado fue notificado a los actores, máxime que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, no formula pronunciamiento alguno en sentido opuesto.

Lo anterior, con base en lo establecido la jurisprudencia 8/2001, de rubro: CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.¹

2.3. Legitimación: Los actores están legitimados para promover el presente juicio, pues no sólo comparecen por propio derecho, para hacer valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales relacionados con el ejercicio o desempeño del cargo, sino también ostentándose como ***“autoridades civiles y comunales y representantes de la Comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro”***,² aduciendo una supuesta violación a los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la citada

¹ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 233-234.

² P. 11 del escrito inicial de demanda.

comunidad, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, lo cual se considera suficiente para colmar el requisito bajo estudio, ya que esta Sala Superior ha sostenido, reiteradamente, que, cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que puedan impedir su acceso a la jurisdicción del Estado, dado que gozan de un régimen específico y diferenciado, establecido en el artículo 2o constitucional.

De igual forma, esta Sala Superior ha señalado que la conciencia de la identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con el carácter de integrantes de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias o comunitarias aplicables.

En el derecho indígena la identificación de las normas jurídicas respectivas y su validez debe realizarse teniendo como referente fundamental la cosmovisión indígena y su derecho de autodeterminación, entendido éste último como un marco jurídico y político, que permita a la comunidad indígena de que se trate tener un control permanente sobre su propio destino,³ a fin de evitar cualquier práctica que pudiera implicar menoscabo a tal derecho o que propicie una asimilación forzada o la destrucción de su cultura, conductas éstas últimas ajenas a un

³ Véase el respecto, entre otros, Anaya, James S., *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, trs. Luis Rodríguez-Piñero Royo, et al, Madrid, Trotta, 2005, p. 169.

Estado constitucional plural y propias de un Estado-nación asimilacionista y homogeneizador.⁴

La pluralidad jurídica —como han señalado, entre otros autores, Boaventura de Sousa Santos— es la coexistencia, dentro de un territorio geopolítico, de un ordenamiento jurídico estatal moderno, occidentalizado, oficial, con una pluralidad de ordenamientos jurídicos locales, tradicionales, de raigambre comunitario, lo cual lleva al reconocimiento de una pluralidad jurídica.⁵

En el caso, se debe tener presente que los actores se identifican como integrantes de una comunidad indígena y en virtud de esa **calidad subjetiva** les son aplicables las disposiciones que reconocen al derecho indígena como parte del sistema jurídico nacional, siendo suficiente el criterio de autoadscripción expresado por los propios actores, el cual no está controvertido en el presente asunto, para que les resulte aplicable tal normativa desde una perspectiva que considere sus particulares condiciones y necesidades en los términos de los artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución federal, así como 1º, párrafo 2, del Convenio 169 ya precisado y 9º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Incluso, de autos, se advierte que el municipio responsable reconoce expresamente que la comunidad de San Francisco Pichátaro es una comunidad indígena, cuando afirma que

⁴ Véase, por ejemplo, Kymlicka, Will, *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, tr. de Francisco Beltrán, Barcelona, Paidós, 2009, p. 17.

⁵ *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, trs. Carlos Lema Añón, et al, Madrid, Trotta, 2009, pp. 385-6.

[énfasis añadido]: **“...la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro es la única del Estado de Michoacán a la que desde hace más de 15 años se le otorga el 33.3% del presupuesto del Fondo III (OBRA PÚBLICA)...”** .⁶

Por lo tanto, cabe concluir, para efectos de la procedencia, que, al no estar controvertida la identidad indígena de los promoventes, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se les reconoce su pertenencia a una comunidad indígena y al pueblo purépecha, en razón de un criterio subjetivo de autoadscripción y por ello, atendiendo a dicho criterio fundamental, en la resolución del asunto, se deben aplicar las disposiciones relacionadas con los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las tesis jurisprudenciales sustentadas por esta Sala Superior, de rubros: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE,⁷ y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.⁸

⁶ Foja 40 de autos.

⁷ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 217-218.

⁸ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 220-221.

2.4. Interés jurídico: Los actores cuentan con interés jurídico para interponer el presente juicio, ya que aducen violaciones a los derechos de autodeterminación, autonomía y de autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, localizada en el Municipio de Tingambato, Michoacán, en cuanto que, de la lectura íntegra del escrito inicial de demanda, plantean un reconocimiento efectivo, en sede judicial, de tales derechos previstos constitucionalmente, además de que consideran que el presente juicio podría restituirles los derechos que estiman transgredidos.

En efecto, si la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, perteneciente al pueblo purépecha y ubicada en la sierra o meseta Purépecha, tiene reconocido constitucionalmente los derechos a la autodeterminación y a la autonomía y, por lo tanto, a nombrar a sus autoridades, de acuerdo con sus propias normas comunitarias, la parte actora aduce, en ese marco, que los actos reclamados se traducen en una falta de reconocimiento efectivo de sus derechos reconocidos constitucional e internacionalmente y, por ende, en una afectación de la esfera legítima de sus derechos y libertades públicas, así como del régimen específico de designación —bajo su propio sistema—, la continuidad del mismo o la forma de su desempeño y, en general, su propia existencia como comunidad indígena, así como el haz de derechos que tiene como comunidad indígena, o bien los que se derivan de sus derechos a la autodeterminación, autonomía

y autogobierno, vinculados estrechamente con su derecho a la participación política efectiva.

En relación con la materia de la presente impugnación, es preciso señalar que, para evitar una petición de principio, cuando el análisis de la procedencia de un medio impugnativo conlleve al pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión controvertida —como sucede en el caso—, lo procedente es estudiar en el fondo los agravios hechos valer y determinar, en su caso, las consecuencias que deriven del mismo, ya sea el sobreseimiento, o bien la modificación, confirmación o revocación del acto impugnado.

De esta forma, para efecto de la procedencia del juicio y a fin de no prejuzgar sobre una cuestión de fondo, se considera que los derechos aducidos como violados, configuran un entramado jurídico vinculado entre sí, en atención a los principios de indivisibilidad e interdependencia a que se refiere expresamente el artículo 1o constitucional, con un derecho político tutelable a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en cuanto que encuadra dentro del **derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, en el entendido de que la dirección de los asuntos públicos es un **concepto amplio** que se refiere al **ejercicio del poder político o, en este caso, del cargo comunitario**, que debe ser interpretado en clave de interculturalidad a partir de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación y autogobierno, y considerando también el contexto de la comunidad de que se

trate y los aspectos específicos de la regulación estatal que corresponda.

La lectura amplia de los derechos de participación política que considere las diferencias culturales y regulativas, es congruente con la interpretación que se ha hecho del artículo 23, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, correlativamente del artículo 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por los órganos supervisores de dichos tratados.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la participación política ***“puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”***; asimismo, dicho tribunal considera que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad ***“protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”***

En particular, tratándose de asuntos vinculados con derechos de comunidades y pueblos indígenas, el tribunal interamericano ha destacado que **“el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.”**⁹

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su “Observación General Número 25”, ha destacado, respecto del alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre “La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, lo siguiente:¹⁰

“5. La dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a), **es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político**. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. **Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales**. La asignación de

⁹ Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrs. 196, 200 y 225.

¹⁰ <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>

facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.

6. Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. **Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución** o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). **Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.** En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.

7. Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos **representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder.** También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución. La participación por conducto de representantes libremente elegidos tiene lugar por medio de procesos de votación que deben establecerse en virtud de leyes acordes con las disposiciones del apartado b).” (*Énfasis añadido*)

Como se advierte, se reconoce un concepto amplio de los derechos de participación política que debe contextualizarse en los Estados multiculturales o pluriculturales a partir del contexto específico de la comunidad de que se trate. Consecuentemente, es preciso estudiar el presente asunto en

sus méritos, para no prejuzgar sobre la justiciabilidad de los derechos aducidos como violados.

2.5. Definitividad: Se considera que se cumple con este requisito, pues, si bien es cierto que, en principio, existiría un medio impugnativo local para conocer y resolver la presente controversia, de conformidad con el artículo 1º de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, en relación con el artículo 4º del propio ordenamiento y el artículo 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, y, aun cuando no lo hubiera, debería implementarse alguno, de conformidad con la tesis jurisprudencial de esta Sala Superior, de rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO, también es verdad que existen razones válidas que justifican, en el caso, el conocimiento directo, *per saltum*, de la presente impugnación, mediante el ejercicio de una acción declarativa de certeza sobre los derechos aducidos como violados por la comunidad indígena actora.

En efecto, el asunto reviste circunstancias particulares que hacen que no sea exigible a la parte actora agotar el principio de definitividad, al actualizarse una excepción a dicho principio, ya que —sin prejuzgar sobre el fondo del asunto—, una lectura integral del acto reclamado, de los agravios hechos valer y de la

identificación de los preceptos constitucionales que se estiman reclamados —artículos 1º, 2º y 115 de la Constitución Federal— así como de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, este órgano jurisdiccional federal, en cuanto la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que corresponde conocer en forma exclusiva y excluyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que es preciso desentrañar el sentido y alcance de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas —los cuales forman un entramado normativo—, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, **mediante una acción declarativa**, para determinar si los derechos que reclama la comunidad indígena actora, que, en definitiva, hace valer para preservar su propia existencia, su identidad cultural y derecho al desarrollo, forman parte de su derecho a determinar libremente su condición política.

Las pretensiones del actor (reconocimiento **efectivo** en sede judicial de sus derechos e invalidez del oficio señalado como controvertido), así como sus motivos de impugnación que dan sustento a sus pretensiones, así como el acto de autoridad impugnado (improcedencia de la petición) con una fundamentación determinada (artículo 115 de la Constitución Federal), así como una cierta motivación (los ayuntamientos se encuentran impedidos para entregar dinero en efectivo a comunidad o persona alguna para que éstos lo ejerzan o administren directamente), justifican que esta Sala Superior, como lo ha realizado en diversos asuntos, analice directamente

en la presente instancia el marco jurídico aplicable para resolver la cuestión planteada, ya que las disposiciones constitucionales y legales aplicables no establecen expresamente los aspectos y supuestos planteados, lo que hace necesario y conveniente que sea esta Sala Superior la que determine el criterio que ha de seguirse en estos casos.

Más precisamente, la solución del presente litigio no proviene directamente de la aplicación de una regla del sistema, o bien de precedentes relacionados o directamente aplicables al caso, sino que hay que resolver la pretensión sobre la base de una ponderación de valores y principios constitucionales y convencionales, dado que se involucran no solamente reglas de una entidad federativa sino también principios y derechos reconocidos constitucionalmente, lo que permitirá definir criterios para la solución de casos futuros de la misma especie, incluso en otras entidades de la República.

Asimismo, se considera necesario evitar mayores demoras en la resolución del asunto que pudieran incidir en la certeza acerca de la justiciabilidad de los derechos alegados.

Lo anterior, en primer lugar, de acuerdo con la encomienda conferida a esta Sala Superior, en su calidad de Tribunal Constitucional, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y, por ende, órgano límite o de cierre, de dar cumplimiento a su deber especial de responsabilidad de hacer efectivos los valores y principios constitucionales al decidir los

asuntos que se someten a su conocimiento,¹¹ y, en segundo sitio, en consideración a que los derechos que se deducen en el presente juicio —derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el derecho al acceso y desempeño o ejercicio del cargo— son derechos humanos, ya sean de carácter individual o colectivo que exigen una garantía jurisdiccional efectiva.

Por lo tanto, no es constitucionalmente procedente realizar una lectura restrictiva, por reduccionista, de las pretensiones expuestas en las demandas, recursos y promociones para evitar un análisis de fondo de la cuestión planteada sobre la base de aspectos meramente formales. Lo anterior considerando las siguientes razones:

- a) En los juicios para la protección de los derechos político electorales opera la suplencia en la argumentación de los agravios, y deben ser resueltos con plenitud de jurisdicción y con la posibilidad de revocar o modificar el acto impugnado y de restituir al promovente en el uso y goce de sus derechos;¹²
- b) Incluso, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas —como el presente caso—, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus

¹¹ Cfr. Aguiló, Regla, Joseph, *Sobre Derecho y argumentación*, Palma de Mallorca: Ed. Leonard Muntaner, 2008, p. 94; Lifante Isabel, “Dos conceptos de discrecionalidad jurídica”, *Doxa*, núm. 25 (2002), pp. 413-439.

¹² Artículos 6º, párrafo 3; 23, párrafo 1, y 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, de conformidad con la tesis jurisprudencial, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**

- c) Existen casos en que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano [artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral], es claramente idóneo para dar solución a un caso, en particular, cuando alguna actuación de la autoridad o situación origina un estado de incertidumbre que da lugar a la seria posibilidad de que el derecho en cuestión resulte violado, lo cual justifica una declaración judicial que disipe la incertidumbre, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama;¹³
- d) La justicia debe ser completa (artículo 17 constitucional), Así, existe necesidad de que esta Sala Superior se pronuncie sobre las pretensiones de la parte actora,

¹³ Cfr., tesis de jurisprudencia que tiene por rubro ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES, publicada en *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 94-95.

porque la cuestión se centra en determinar el contenido y alcance de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno. Lo anterior, dado que no está expresamente prevista en la normativa constitucional y legal tal cuestión,

- e) En casos como el presente, un aspecto instrumental no puede prevalecer sobre la necesidad de definir un aspecto sustantivo (el contenido y alcance del derecho de autogobierno), porque ello equivaldría a despojar de contenido el derecho de acceso a la justicia (la indefinición de una situación jurídica) al evitar que sean atendidos los méritos jurídicos de sus pretensiones y¹⁴
- f) Es jurídicamente necesario conocer del planteamiento de fondo a fin de atender plenamente las exigencias de un recurso efectivo, pues si bien es válido establecer requisitos de procedencia, éstos no deben resultar en la imposibilidad de conocer íntegramente de las pretensiones de los justiciables o dejar en la indefinición una cuestión de fondo que no está claramente resuelta en la normativa y que implica la interdependencia de derechos humanos, pues con ello se limita el acceso pleno a la jurisdicción del Estado al parcializar indebidamente el análisis jurídico de una pretensión concreta que incide en la interpretación de diferentes derechos humanos, tanto colectivos como individuales.

Lo anterior justifica que se emita una declaración judicial que elimine la incertidumbre sobre una determinada situación

¹⁴ En ese sentido también se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre los derechos de solicitantes de asilo en Canadá, párrafo 92 (2000) y caso Cabrejo Bernuy, párrafo 30 (2000)

jurídica para conseguir la **plena certeza con fuerza vinculante**, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama,

Al respecto, hay que recordar que la certeza constituye uno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral,¹⁵ el cual se proyecta, entre otros aspectos, al reconocimiento de los derechos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, en aplicación de la tesis de jurisprudencia, cuyo rubro ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO,¹⁶ de texto:

“La interpretación del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que pueden deducirse acciones declarativas por parte de los ciudadanos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando: a) una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y b) que exista la posibilidad seria de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que la acción declarativa o pretensión de declaración, se encuentra reconocida en el derecho positivo mexicano, en el artículo 1o., tanto del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, como del Federal, pues de dichos preceptos se desprende que no sólo es admisible una acción que tenga por objeto la obtención de una condena, que se traduzca en

¹⁵ Sirve de apoyo la tesis P./J. 144/2005 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. Época: Novena Época, Registro: 176707, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 2005.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia que aparece publicada en las páginas 94 y 95 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo Jurisprudencia, volumen 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

un acto material del reconocimiento del derecho alegado, sino también la que únicamente persigue una declaración judicial encaminada a eliminar la incertidumbre sobre una determinada situación jurídica para conseguir la plena certeza con fuerza vinculante, y si el artículo 79 que se interpreta establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio jurisdiccional previsto por la ley para la protección de los derechos citados, que establece como supuesto de procedencia su presunta violación, la que se puede generar, además de los casos típicos en los que un acto de autoridad administrativa electoral afecta directamente algún derecho del ciudadano, **cuando por alguna situación o conducta de ésta, se origina un estado de incertidumbre que da lugar a la seria posibilidad de que el mencionado derecho resulte violado, caso en el cual se requiere de una declaración judicial que disipe esa incertidumbre, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama;** como sería el caso de que la autoridad electoral trate determinado asunto en alguna de sus sesiones sin que se pronuncie formalmente de manera colegiada, pero entre sus miembros se asuma una actitud de aceptación o tolerancia con el mismo que revele una posición favorable que ponga en seria posibilidad la afectación a un derecho subjetivo del interesado.” [Énfasis añadido]

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera que el término “autogobierno” que figura en la expresión “derecho al autogobierno como una manifestación concreta de la autonomía”, y que tiene una evidente importancia y trascendencia tratándose de asuntos vinculados con la materialización de su ejercicio en comunidades indígenas concretas, no admite una interpretación unívoca, dado que resulta vago tanto “*intensionalmente*” como “*extensionalmente*”.¹⁷

¹⁷ Cfr. Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 55. Dicho en términos generales, cabe distinguir dos formas o componentes del significado: la “denotación” o “extensión” y la “designación” (o “intensión” o “connotación”). El conjunto de todos los objetos o entidades a que se aplica una palabra se llama “denotación” o “extensión”, mientras que el criterio de uso de una palabra se llama “designación” o “intensión”. Cfr. Guibourg Ricardo, Ghigliani, Alejandro y Guarinoni, Ricardo, *Introducción al conocimiento científico*, Eudeba, Buenos Aires, 1994, p. 42.

La expresión es vaga "*intensionalmente*", ya que, si bien es cierto que este Sala Superior ha establecido diversos criterios para esclarecer y determinar las características relevantes del concepto "autogobierno" –como se muestra en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO–, también lo es que es necesario precisar su significado normativo atendiendo a las circunstancias del caso, especificando si es relevante considerar algún otro elemento como parte del concepto, como es el relativo a determinar libremente su desarrollo integral, económico, social y cultural, o disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, como requisitos indispensables para la materialización del derecho político a la autodeterminación y al autogobierno, es específico, en el marco del Estado de Michoacán.

De igual forma, el término "autogobierno" es vago *extensionalmente*, porque si bien existen casos en los que el término es claramente aplicable y hay otros en los que con evidencia no se aplica, existen otros casos de indefinición o penumbra —en razón de la textura abierta del derecho— en los cuales no hay razones claras para determinar si se aplica o no, lo que implica un análisis de fondo específico a cada situación, como acontece en la especie, dadas las circunstancias particulares del caso.

Lo anterior se confirma al considerar que la definición jurídica del alcance del término "autogobierno" incide directa e

inmediatamente, tanto en los deberes del Estado como en las responsabilidades de las autoridades de la comunidad para cumplir plenamente con el ejercicio o desempeño del cargo para el que fueron electas por los integrantes de su comunidad, de forma tal que la efectividad de la representación que ostentan, y que constituye el núcleo esencial del derecho a la representación política y del derecho a acceder a las funciones de gobierno, depende en buena medida de los alcances que se le otorguen a dicho término en el contexto del presente caso.

Consecuentemente, como se indicó, en el presente caso se actualiza una excepción al principio de definitividad, atendiendo también a la impostergable necesidad de respetar, promover y proteger los derechos de pueblos y comunidades indígenas que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales, así como de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, dado que han sufrido injusticias históricas y rezagos evidentes que requieren un análisis integral y no fragmentado de sus derechos colectivos que les permitan superar tal situación de desigualdad y hacer posible y efectivo el desarrollo de su autonomía.¹⁸

¹⁸ Véanse al respecto los párrafos preambulares 6 y 7 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En la misma línea, como se dice en el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*: “Una dimensión particular del acceso a la justicia guarda relación con el hecho de superar las injusticias y la discriminación históricas de que han sido objeto durante largo tiempo, entre otras situaciones, en relación con la colonización y la desposesión de las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas. Las injusticias cometidas en el pasado que siguen sin resarcirse constituyen una permanente afrenta a la dignidad del grupo, lo que contribuye a mantener la desconfianza hacia los culpables, especialmente cuando es el Estado el que reclama su autoridad sobre los pueblos indígenas como resultado de ese mismo agravio histórico. El daño asociado a las injusticias históricas se sigue produciendo actualmente y, por lo tanto, debe tenerse en cuenta. Muchas de las dificultades a las que se enfrentan hoy día los pueblos indígenas tienen su origen en agravios pasados.”

3. Escrito de *Amicus curiae* (amigas y amigos de la Corte).

Respecto del escrito de *amicus curiae* señalado en los antecedentes (*supra*, punto 10) esta Sala Superior considera, como lo ha hecho en diversas ocasiones, que, de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos segundo y tercero; 2°, párrafos tercero y cuarto, apartados A; 41, párrafo segundo, base VI, y 99 de la Constitución General, se puede concluir que, tratándose de los medios de impugnación en materia electoral, en que los litigios se refieren a elecciones por sistemas normativos internos, es posible la intervención de terceros ajenos a juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o amigos de la corte. Ello a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto, no obstante que tales escritos no tengan efectos vinculantes y se presenten antes que se emita la resolución respectiva, como es en el presente caso.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la tesis XX/2014, de rubro: AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

4. Cuestiones necesarias para resolver el presente asunto

4.1. Análisis contextual y perspectiva intercultural

Como lo ha determinado esta Sala Superior, en diversas ocasiones, tratándose de conflictos intracomunitarios, es preciso valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios comunitarios.¹⁹

En ese sentido, se ha precisado que, ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario, o bien de una disputa acerca de las facultades de una autoridad indígena o étnica, o bien de su reconocimiento efectivo, el análisis contextual²⁰ permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general de la República, así como por el derecho internacional de los derechos humanos, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad** o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la

¹⁹ SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, así como SUP-JDC-1097/2013.

²⁰ De acuerdo con el *pragmatismo jurídico*, que sostiene que los jueces constitucionales no puede limitar su actividad al ámbito teórico, la decisión de un caso siempre es contextual, condicionado por la historia de los hechos del caso y las consecuencias de la decisión. Lawrence B. Solum, *Legal Theory Lexicon* http://solum.typepad.com/legal_theory_lexicon/2006/09/legal_theory_le_1.html (consultada el 29 de enero de 2016).

propia comunidad. Con esta forma de proceder se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse **los valores y prácticas sociales**, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y **deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente**"; asimismo, "**deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos**" y "adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, **medidas encaminadas a allanar las dificultades** que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo."

Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8, que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán **tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**", y entre ellas "**el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico

nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos [...]" (*énfasis añadido*).

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.²¹

En este sentido, se pronunció también el doctor Rodolfo Stavengahen, anterior Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al destacar la importancia del **pluralismo jurídico** como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.²²

Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque **pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas** y que permita

²¹ *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51

²² Al respecto, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 se destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes" y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales "no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos." Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párs. 67 y 68.

—como dice León Olivé— una “sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral”.²³

Tales aspectos, encuentran sustento en la tesis jurisprudencial 9/2014, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

Lo anterior, considerando también lo señalado en el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*,²⁴ el cual precisa que **no obstante el avance en la adopción de normas que reconocen los derechos indígenas, se mantiene la brecha de implementación de éstas, persistiendo las situaciones que, de facto y de manera estructural, les impiden gozar efectivamente de sus derechos; de ahí la necesidad de concretar las normas en la realidad mediante resoluciones judiciales protectoras.**

Al respecto, hay que tener en consideración, como parte del contexto específico que, de acuerdo con las más recientes cifras de pobreza en México del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014, de un total de 11.9 millones de personas indígenas,

²³ Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), México: SCJN, 2014, p. 99.

73.2% se encontraba en pobreza y 31.8% en pobreza extrema, en contraste con los porcentajes de 46.6% y 7.7% de la población no indígena, respectivamente. Adicionalmente, en 2010, de los 624 municipios en que más del 40% de la población era indígena, en 426 el 80% o más de la población era considerada pobre.

De igual forma, resulta ilustrativo lo señalado en el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 elaborado por el Gobierno Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta de abril de dos mil catorce, en el sentido de que

De los 624 municipios donde más del 40% de la población es indígena, en 426 los porcentajes de población en situación de pobreza son superiores al 80%. Asimismo, 271 municipios indígenas presentan condiciones de pobreza extrema en más del 50% de su población, concentrados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

La diversidad implica fragmentación, ello genera condiciones de debilidad política, económica y social. La diversidad viene acompañada de la iniquidad, la exclusión, la marginación social, la injusticia y la discriminación. Ello también conduce a un debate inacabado sobre su condición de mexicanos y los mecanismos para atender sus necesidades y promover su desarrollo. **La condición de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de la población indígena reproduce condiciones de atraso y limita alternativas de desarrollo.**

Los asentamientos de población indígena, en su mayoría se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso, aisladas y sin acceso a los servicios básicos. Asimismo, cuando la población indígena migra a las ciudades, se ubica en las zonas periféricas, en cinturones de miseria y exclusión alrededor de los grandes centros urbanos.

[...]

La complejidad del tema indígena, así como la problemática de pobreza, discriminación y exclusión social que enfrentan las comunidades indígenas **obliga a que tanto las instituciones del Estado mexicano, esto es, las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, ejecutivos estatales y Gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos municipales y los congresos locales y cabildos municipales, e incluso los poderes**

Legislativo y Judicial, actúen coordinadamente para resolver las condiciones de exclusión de la población indígena.

El respeto a los derechos de la población indígena, así como la superación de sus rezagos sociales son un mandato constitucional y por ello una tarea y compromiso irrenunciable de las instituciones del Estado mexicano. Pero esto no basta, se requiere sobre todo- de la participación social de las mismas comunidades indígenas y de la sociedad en su conjunto. Las organizaciones privadas y de la sociedad deben participar e involucrarse también en la lucha por mejorar las condiciones de vida de los indígenas mexicanos.

Sin embargo, ello requiere respetar y recuperar la vitalidad de las formas de organización y participación de los pueblos y comunidades indígenas.

El país lleva décadas de políticas de apoyo al desarrollo de los Pueblos Indígenas con escasos resultados. **Cada institución, e incluso, cada programa público orientado a la atención de la población indígena ha operado bajo sus propios criterios para caracterizar a su sujeto de atención y desplegar diversos tipos de acciones, lo que desarticula la presencia pública, reduce su eficacia y muchas veces no considera la participación de las comunidades indígenas lo que afecta la definición de prioridades y acciones.**

La discriminación y la exclusión social, así como la pobreza que padecen las comunidades indígenas tienen determinantes históricos, multidimensionales y multiculturales. **Resolver esta situación exige de un gran compromiso social que no es sólo del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto, que conlleva nuevas formas de intervención pública, donde la coordinación intergubernamental y la participación de las comunidades indígenas organizadas, es fundamental.**

[...]

El cumplimiento de la norma constitucional conlleva la obligación del Estado mexicano de impulsar y consolidar el reconocimiento y vigencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas lo que implica también hacer efectivos sus Derechos Culturales y sus Derechos Sociales a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y a un desarrollo pleno de sus capacidades.

[...] *[Énfasis añadido]*

Lo anterior permite advertir 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.

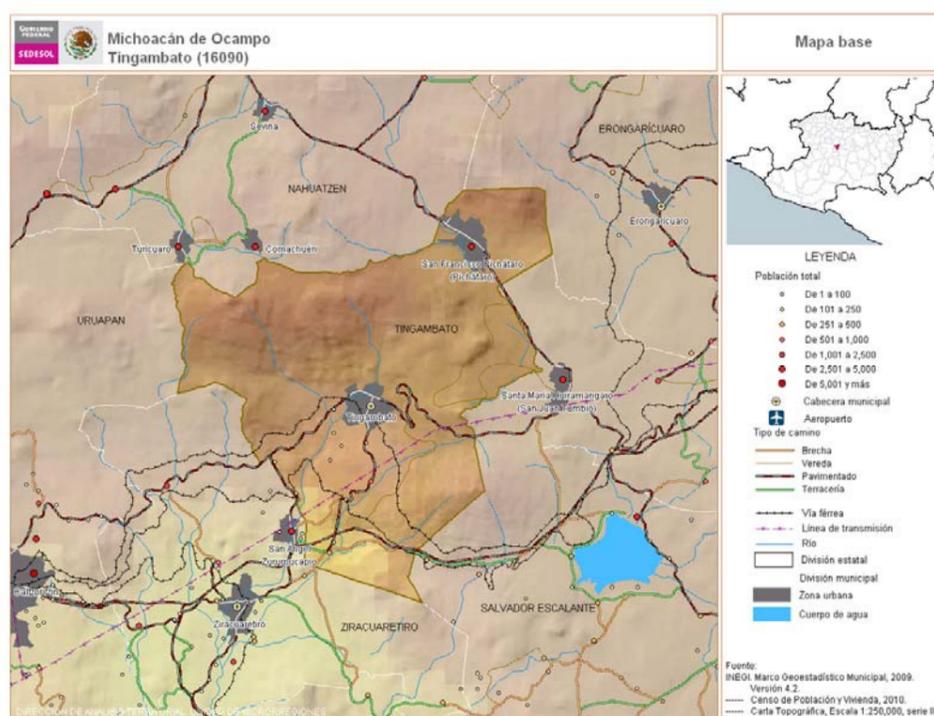
Ello es conforme también con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución, en su apartado B, que señala que "la Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos"; siendo que la fracción I, *in fine*, del mismo numeral, dispone que ***“las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos”***.

4.2. Problemática particular de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro

A partir del artículo 15, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece en su Capítulo II, artículo 3º, relativo a la "División Política Municipal", que el municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa de esa entidad

federativa, la cual comprende un total de ciento trece (113) municipios, entre los que se encuentra Tingambato, cuya cabecera se asienta en la localidad del mismo nombre.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, (INALI),²⁵ en San Francisco Pichátaro se habla la variante lingüística “purépecha” (en español) de la agrupación lingüística “tarasco” y de la familia lingüística “Tarasca”. La comunidad se encuentra enclavada en el Municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo, como se puede apreciar en la siguiente imagen:



²⁵ http://www.inali.gob.mx/clin-inali/html/v_tarasco.html (Consultada el 26 de enero de 2016).

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,²⁶ el Municipio de Tingambato se clasifica como un tipo de municipio con “[p]oblación indígena dispersa”, con una población total de 13,950 habitantes, de los cuales 2,384 son indígenas, y con un grado de marginación medio.

Cabe decir que según la aludida Comisión Nacional,²⁷ no obstante los esfuerzos que realiza la colectividad purépecha por conservar su lengua, sus costumbres y tradiciones, el territorio que tradicionalmente ha ocupado se ha visto reducido debido a la presencia de grupos mestizos o a la pérdida de la identidad indígena. Esto se aprecia al observar que la mitad de los municipios que conforman la región purépecha no son de mayoría indígena; señal de ello es que, entre otros, el municipio de Tingambato —tradicionalmente considerado como purépecha—, se clasifica, como se indicó, como de “población indígena dispersa”.

En particular, de acuerdo con la página de la Secretaría de Desarrollo Social,²⁸ San Francisco Pichátaro es la localidad con el segundo mayor número de habitantes del Municipio de Tingambato, con **4,952** habitantes, que representa el **35.5 %** de

²⁶ Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/index.html> (Consultada el 26 de enero de 2016.)

²⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Regiones indígenas de México*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, p. 38. Disponible en <http://www.gob.mx/cdi/documentos/indicadores-de-la-poblacion-indigena> (Consultada el 26 de enero de 2016).

²⁸ <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=090> (Consultada el 26 de enero de 2016).

la población municipal,²⁹ con un grado de marginación alto; en tanto que la localidad de Tingambato, en donde se asienta la cabecera municipal del Municipio de Tingambato, cuenta con **7,771** habitantes, que representa el **55.71** % de la población municipal.

En ese contexto, esta Sala Superior considera que el hecho de que la población indígena de San Francisco Pichátaro sea minoritaria con respecto a la totalidad de la población del municipio no es motivo para que no se le reconozca y proteja el pleno ejercicio de sus derechos humanos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, dado que el derecho a la participación efectiva de una localidad indígena no debe ser negado o suprimido por la simple votación de la mayoría del cabildo municipal, lo cual no sería válido ni legítimo, puesto que el derecho de la comunidad es oponible a las autoridades municipales, al ser estas sujetos obligados de las normas constitucionales, convencionales y legales que reconocen y garantizan los derechos de las comunidades indígenas.

Lo anterior se confirma si se considera la organización interna de las comunidades que pertenecen a la comunidad de San Francisco Pichátaro, respecto de las cuales, de acuerdo con las fuentes de información disponibles, se estructuran a partir del barrio, el cual **constituye una forma de “escuela de participación democrática”**, porque en él se forman las

²⁹

<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=090> (Consultada el 26 de enero de 2016).

nuevas dirigencias y ahí se mantienen los vínculos culturales.

Ello se explica a partir del desarrollo histórico de las comunidades que si bien en la época prehispánica no estaban conformadas como lo están en la actualidad, sino que eran siete pueblos independientes, a cada uno de los cuales, en la medida en que el proceso de colonización avanzó y se impuso la religión católica, se les identificó a partir del nombre de un santo patrono (San Francisco, Santo Tomás Primero, Santo Tomás Segundo, San Bartolo Primero, San Bartolo Segundo, Los Santos Reyes y San Miguel), con posterioridad, y después de intentos de unirlos por la fuerza por parte de los conquistadores, las misiones franciscanas lograron unir los siete pueblos en una comunidad, aunque, se considera, tal grupo religioso tuvo el cuidado de respetar la organización interna de cada uno de ellos, dando lugar a una división barrial y geográfica de la comunidad.³⁰

De esta forma, el barrio está dirigido por un encabezado, electo por las propias normas comunitarias, en el que se delega el cumplimiento de acuerdo, y su período de funciones es indefinido, mientras la asamblea barrial esté de acuerdo.³¹ Por otra parte, **las decisiones más relevantes se toman por la asamblea comunal.** De igual forma, como se indicó, **la comunidad cuenta básicamente con dos estructuras administrativas, una municipal, la Jefatura de Tenencia y otra comunal, el Comisariado de Bienes Comunales.**

³⁰ *Monografía de Pichátaro*, Pátzcuaro: OEA-CREFAL, 2ª edición, 1988, pp. 18 y 94-5.

³¹ *Op. cit.* p. 95.

Ahora bien, según el escrito inicial de demanda, la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, desde hace tiempo ha tenido constantes problemas por el manejo y aplicación de los recursos públicos con las administraciones del Municipio de Tingambato, al cual pertenece la comunidad. Dicha problemática se ha manifestado desde un manejo discrecional, desigual, inequitativo y discriminador de los recursos públicos hasta la no realización o conclusión de las obras públicas comprometidas con la comunidad actora.

Lo anterior es así, señala la comunidad indígena actora, no obstante las múltiples gestiones de la comunidad actora ante las distintas administraciones municipales. En cambio, otras comunidades “hermanas” sí han logrado acuerdos con las cabeceras municipales para que sean las autoridades de la comunidad quienes administren directamente los recursos públicos que le corresponden, en función de un criterio proporcional y distributivo basado en el número de habitantes respectivo en relación con el resto de habitantes del municipio de Tingambato.

En el caso concreto, la relación entre la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro y la cabecera municipal es una relación compleja que se da, entre otros aspectos, mediante la jefatura de tenencia.

En efecto, los ciudadanos promoventes, Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, se ostentan como “autoridades civiles y comunales” de la propia comunidad,

específicamente como “Jefe de Tenencia” y “Comisariado de Bienes Comunales”, lo que no está controvertido en autos.

Al efecto aportan copias simples de sus nombramientos de veintinueve de mayo de dos mil trece³² y Acta de Asamblea General, mediante la cual fue electo el comisariado de bienes comunales como órgano de representación comunal, de diecisiete de septiembre de dos mil quince.³³

Acerca de la “jefatura de tenencia”, cabe señalar que es un cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública municipal, fuera de la cabecera municipal, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.³⁴

En ese sentido, el artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece que **la administración municipal en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de los jefes de tenencia y encargados del orden en sus comunidades, quienes dependerán jerárquicamente en lo político y administrativo del Presidente Municipal, y que una Tenencia podrá contar con una o más encargaturas del orden**, el encargado de cada una de ellas será electo por plebiscito.

El artículo 61 de la invocada ley orgánica establece que **los jefes de tenencia y encargados del orden, funcionarán en**

³² Foja 20 de autos.

³³ A fojas 27-38 de autos.

³⁴ “Artículo 124.- La administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; sus facultades y obligaciones serán determinadas por la ley. Por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados en plebiscito.” [Énfasis añadido]

sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los ayuntamientos y tendrán las funciones enumeradas en el propio artículo.

Acerca del “comisariado de bienes comunales”, esta institución se encuentra regulada en la Ley Agraria que, en el artículo 90, dispone que los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son, entre otros: la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra (fracción I) y la ***“existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre...”***

Entonces, cabe concluir que la comunidad actora es, indudablemente, una comunidad indígena del pueblo purépecha, y, de acuerdo con la propia normativa estatal, cuenta con un órgano encuadrado dentro de la administración pública municipal (jefatura de tenencia) y un órgano de representación comunal (comisariado de bienes comunales).

Dada la persistencia de la problemática indicada, la comunidad actora promueve el presente medio impugnativo para hacer valer el reconocimiento efectivo de sus **derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno**, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades, en el contexto del sistema normativo estatal y comunitario.

4.3. Agravios

Los agravios se hacen consistir en los siguientes planteamientos:

a) Los actores aducen que el acuerdo impugnado, mediante el cual el Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, niega a los actores, en su calidad de representantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del señalado municipio, la solicitud de que sea la propia comunidad la que administre los recursos públicos que les corresponden, vulnera los artículos 1° y 3° de la Constitución local; 1° y 2° de la Constitución Federal; 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los artículos 3°, 4°, 5°, 20 y 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, ya que:

- Se vulneran sus derechos al autogobierno y a la libre determinación de los pueblos indígenas, consagrados tanto en la normativa precisada en el párrafo anterior, como en las sentencias de esta Sala Superior.
- En ese sentido, aducen que, de la normativa precisada y de las sentencias de la Sala Superior, se deriva que los derechos al autogobierno y a la libre autodeterminación, incluyen el respeto para mantener las formas tradicionales de organización en rubros, tales como el cultural, político, social y económico, por lo que, **si el fin de estos derechos es la subsistencia de las culturas indígenas, es indiscutible que en el contexto actual la**

independencia económica es fundamental para tal propósito.

- Por ello, consideran que es manifiesta la violación por parte del Ayuntamiento de Tingambato, de su derecho al autogobierno, que no es sólo un derecho cultural sino también político, pues no se limita al nombramiento de autoridades tradicionales vía usos y costumbres.
- El derecho político a la libre determinación y al autogobierno, no se limita a un ámbito exclusivamente electoral, sino que tiene una dimensión económica que es indisociable del resto de las dimensiones, por lo que la comunidad de San Francisco Pichátaro, tiene el derecho de ejercer su autogobierno en diversas esferas de la vida social, incluido el ámbito económico, tal y como lo solicitan.
- Asimismo, señalan que no obstante la obligación que tenía el Ayuntamiento de Tingambato, de promover, respetar, proteger y garantizar su derecho humano y político al autogobierno, decidió violar flagrantemente la normativa nacional e internacional aplicable.
- En igual sentido, consideran que lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Electoral, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONENTEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, refuerza su posición para ejercer el derecho al autogobierno en el ámbito económico, ya que **solo a través de un acceso justo y equitativo a los**

recursos públicos que les corresponden, podrán gozar de una participación política efectiva con las autoridades del Estado mexicano.

- El perjuicio a sus derechos humanos y políticos aumenta, si se toma en cuenta que del artículo 115 de la Constitución Federal, de ninguna manera se puede derivar que la autoridad responsable se encontraba impedida para responder de manera afirmativa a su petición, sino todo lo contrario.
- De una lectura íntegra del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal –*en el que la responsable fundó su respuesta-*, se advierte que el citado artículo no sólo permitía a la responsable acordar de conformidad su solicitud, sino que le daba un amplio margen para poder tramitar su solicitud, sin contradecir disposición legal alguna. Por lo anterior, los actores solicitan a esta Sala Superior que resuelva el presente juicio, tomando en consideración los principios *pro persona* y de progresividad, a partir de las experiencias de Nurío, en el municipio de Paracho, y de Santa Cruz Tanaco, en el Municipio de Cherán, ambos del Estado de Michoacán, así como de lo resuelto en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-167/2012**.³⁵

³⁵ Resuelto en sesión pública de ocho de febrero de 2012. En dicha ejecutoria se determinó, entre otros aspectos, ordenar al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán a que se pronuncie respecto a la validez de la elección del Consejo de Administración de Tenencia de la comunidad indígena de Santa Cruz Tanaco del Municipio de Cherán, en el Estado de Michoacán.

De igual forma, la parte actora solicita expresamente que se les reconozca su derecho a ejercer directamente, a cargo de una autoridad elegida por la comunidad, los recursos públicos que le corresponden, en cuanto integrante del Municipio de Tingambato.

Aplicación del principio de suplencia de la queja

De conformidad con lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que el juzgador debe suplir la deficiencia en la exposición de los motivos de disenso, siempre y cuando éstos se puedan deducir claramente de los hechos expuestos, así como al deber de analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, de conformidad con el principio de caridad,³⁶ con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral,³⁷ este órgano jurisdiccional federal procede a suplir la queja deficiente.

³⁶ Tal como se sostuvo por esta Sala Superior al resolver, por ejemplo, el acuerdo derivado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-302/2014 y el recurso identificado con la clave SUP-REC-826/2015. El principio de caridad significa interpretar los argumentos, posiciones o planteamientos de otros, en este caso del actor, con la mejor luz posible.

³⁷ Jurisprudencia 4/99, de rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Vol. 1 Jurisprudencia. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 445.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional federal ha sostenido reiteradamente el criterio conforme con el cual, de la interpretación sistemática y funcional de la normativa electoral aplicable, cabe sostener que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por ciudadanos integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y **precisar el acto que realmente les afecta**, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece a criterios de garantía y efectividad del Tribunal Electoral tendentes a superar las desventajas procesales en que pueden encontrarse, por sus circunstancias culturales, económicas y sociales, las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 13/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.³⁸

4.4. Precisión del acto impugnado

La comunidad actora, en su escrito inicial de demanda, dice expresamente que endereza este juicio en contra:

“...del acto del Ayuntamiento del municipio de Tingambato, Michoacán, consistente en el oficio firmado por el presidente municipal, el síndico y los regidores de dicho municipio en donde se nos niega nuestra solicitud de que sea una autoridad de la comunidad la que administre directamente los recursos públicos que le corresponden y ya no mediante la intermediación de la cabecera municipal...”

Al respecto, una lectura integral de la demanda, aplicando la invocada tesis jurisprudencial 13/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, y en ejercicio de la facultad de este órgano para **precisar el acto que realmente les afecta**— lleva a concluir que en el fondo **se reclama un reconocimiento efectivo o pleno, en sede judicial, de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva**, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales aplicables (como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

³⁸ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2008>

Pueblos indígenas y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), **y con la definición de las condiciones necesarias para su materialización**, frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades.

Considerando lo anterior, se hace necesaria una determinación judicial de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, reconociéndolos como una triada normativa, que implica a su vez el reconocimiento del conjunto de otros elementos, derechos y libertades públicas, implicados en aquellos derechos, que garantizan y posibilitan su materialización en un contexto comunitario específico.

Lo anterior, en virtud de las siguientes razones:

- a) El artículo 2º de la Constitución Federal, desde la reforma constitucional en materia indígena de dos mil uno, y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, reconocen el estatus constitucional de los pueblos y comunidades indígenas como derechohabientes y, en general, como sujetos normativos; así como, en particular, reconocen sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno; o sea, es un reconocimiento por *disposición constitucional e internacional* que no requiere de intervención del poder legislativo o de confirmación alguna de la autoridad judicial.

- b) Los referidos derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, resguardados en la Constitución dotada de fuerza normativa, son derechos humanos que tienen un alcance y una dimensión colectiva con **fuerza expansiva**; y, en consecuencia, son derechos indisponibles y de eficacia directa e inmediata.
- c) Como se indicó, **no obstante el avance en la adopción de normas que reconocen los derechos indígenas, se mantiene la brecha de implementación de éstas**, persistiendo las situaciones que, de facto y de manera estructural, les impiden gozar efectivamente de sus derechos; de ahí la necesidad de concretar las normas en la realidad, mediante resoluciones judiciales protectoras, teniendo en cuenta los contextos normativos y fácticos específicos. Lo importante es transitar de los derechos abstractos a los derechos concretos,³⁹ sobre todo cuando existe —como en el caso— un litigio de fondo, o bien una situación de hecho que **impide el pleno ejercicio de sus derechos reconocidos constitucionalmente**, derivada de su relación con el Ayuntamiento responsable, situación que exige un pronunciamiento judicial.
- d) En efecto, un derecho reconocido constitucional e internacional, cuyo ejercicio pleno y efectivo se impide o afecta por una situación de hecho deviene sólo un derecho nominal que requiere para su eficacia de una plena garantía judicial.
- e) En particular, del planteamiento de la comunidad indígena actora se advierte que el acto reclamado consiste, o se

³⁹ Véase: Dworkin, Ronald, "Casos difíciles", tr. de Javier Esquivel, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos de Crítica núm. 14), pp. 24-5.

traduce, en una falta de reconocimiento pleno y efectivo a sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con su derecho a la participación política, ya que estiman que no les permite ejercerlos plenamente, frente a (o en su relación con) la autoridad municipal responsable y demás autoridades estatales del Estado de Michoacán de Ocampo.

- f) En el caso, si bien es cierto, como se indicó, que la autoridad responsable reconoce a la parte actora como una comunidad indígena, lo cierto es que se trata de un reconocimiento parcial, meramente nominal, no real, ya que soslaya o pierde de vista el carácter específico de comunidad purépecha reconocido expresamente a partir de la Constitución local y como titular de los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos expresamente en el artículo 2º constitucional, vinculados estrechamente con su derecho a la participación política, y de los demás derechos resguardados en el artículo 2º constitucional y en el orden jurídico local e internacional, ya que, como se explicará, la autoridad responsable, en el referido oficio reclamado, sólo invoca y aplica en su fundamentación el artículo 115 constitucional.
- g) Debe tenerse en cuenta que cualquier violación a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, dada su situación de vulnerabilidad y discriminación, trasciende al colectivo en su conjunto y a las personas indígenas que lo integran. De ahí la necesidad y legitimidad de otorgar una protección y

garantía especiales de tales derechos, de acuerdo con el principio *pro persona*, así como un escrutinio judicial estricto de los actos reclamados, máxime que la comunidad indígena actora aduce un trato desigual y discriminatorio.

- h) Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 1º constitucional, se aplica transversalmente a los demás derechos humanos — incluidos los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno— y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas (como el origen étnico), constituiría una violación del derecho citado.
- i) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos, así como que el Estado deberá **prevenir**, investigar, sancionar y **reparar** las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con el artículo 1º constitucional y los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; con la aclaración de que la obligación de garantía entraña la de reparar.

Por lo tanto, se tienen como actos reclamados los siguientes: **i)** la falta de reconocimiento efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena actora, relacionados con su derecho a la participación política, es decir, una situación de hecho que les afecta o

impide materializar o ejercer plenamente y gozar de tales derechos, frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales, así como del conjunto de derechos que el orden jurídico les reconoce, y **ii)** el acuerdo impugnado de diecisiete de septiembre de dos mil quince emitido por el Ayuntamiento responsable.

5. Estudio de fondo

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve el presente medio impugnativo.

5.1. Precisión de la situación jurídica

La **pretensión** última de la comunidad actora es que, en sede judicial, se le reconozca de manera efectiva los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con su derecho a la participación política efectiva, para que pueda materializarlos o ejercerlos plenamente frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales y federales, a partir del reconocimiento de su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden conforme a la normativa aplicable. La pretensión inmediata es que se revoque el acuerdo controvertido.

Su **causa de pedir** se hace consistir en que, si no puede ejercer efectiva o plenamente los derechos colectivos que tiene

constitucional e internacionalmente reconocidos y en virtud de los cuales determina libremente su condición política, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales especialmente frente a la autoridad municipal responsable, entonces no sólo se ve amenazada su propia existencia como comunidad indígena, o bien su subsistencia, perpetuándose sus condiciones estructurales de vulnerabilidad y discriminación, sino también el ejercicio genuino —no sólo nominal— de los derechos que le permitan determinar libre y realmente su desarrollo económico, social y cultural, como una precondition para garantizar el ejercicio efectivo del autogobierno como una dimensión integral de los derechos al sufragio activo de los miembros de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro y a ser votado, a partir de su propio sistema normativo, incluida la vertiente de acceso y desempeño de sus autoridades electas de acuerdo con sus usos y costumbres.

Lo anterior, en el entendido de que 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 cuestión de las esferas competenciales.
- La determinación de dónde deben radicar las cabeceras de los municipios, reconociendo que la calificación legal de esa categoría política se da a partir de un hecho contingente, pues el que las comunidades indígenas sean o no cabeceras municipales depende de un conjunto de diversos factores, sociales, históricos y demás.

En este sentido, como se indicó, 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 consulta a la comunidad a través de sus autoridades tradicionales reconocidas y conforme a sus propios sistemas normativos.

Al respecto, es importante señalar que tales derechos están reconocidos por disposición constitucional y no se trata de reiterar lo establecido constitucionalmente, sino de superar un posible **estado de cosas inconstitucional** que impide el ejercicio efectivo de tales derechos y de disipar la incertidumbre que gravita sobre la situación real de la comunidad indígena actora.

5.2. Razones de esta Sala Superior

5.2.1. Tesis de la presente resolución

Esta Sala Superior considera procedente determinar, para superar el **estado de cosas inconstitucional** en que se encuentra la comunidad actora, mediante una acción declarativa de certeza, es decir, un reconocimiento en esta sede judicial, que la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como concreción de sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos de participación política efectiva,

tiene el **derecho a determinar libremente su condición política** y, por lo 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, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, por cuanto hace a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

Al respecto, es preciso tener en cuenta, a partir del artículo 2º de la Constitución Federal, en relación con el artículo 1º de la propia Constitución, para resolver el presente asunto, el sistema de fuentes normativas, toda vez que el artículo 2º establece expresamente que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y que el **reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas**, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los primeros cinco párrafos del artículo 2º constitucional, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Acorde con lo anterior, es preciso señalar la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación.

Si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal mexicano, en los términos del artículo 115 constitucional, es una institución flexible, en el entendido de que ello no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno ni de un tipo diferente de municipio.

En el plano fáctico, si bien existen municipios de población mayoritaria indígena (que pueden calificarse como “municipios indígenas en sentido estricto”), lo que puede determinarse 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*”).⁴⁰

En tales condiciones, cabe reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional. Paralelamente, el ejercicio del derecho a la autonomía pueda asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes.

En todo caso, es obligación de las autoridades municipales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

⁴⁰ En los términos del artículo 114, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Para esta Sala Superior, la declaración judicial de derechos en favor de la comunidad indígena actora implica el reconocimiento pleno o efectivo del conjunto de derechos y libertades públicas resguardadas en el artículo 2º de la Constitución Federal y demás derechos reconocidos en el ámbito estatal y en los instrumentos internacionales aplicables.

5.2.2. Principios generales en los que se sustenta la decisión

Como se precisó, en el presente caso, la situación por analizar y resolver se centra en determinar si proceder reconocer judicialmente a la comunidad actora los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno (que constituyen una trama normativa), vinculados con sus derechos de participación política efectiva, para que pueda ejercerlos real y libremente frente a la autoridad municipal responsable y demás autoridades, incluidos los derechos que le son consustanciales, reconocidos constitucional e internacionalmente, para superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra por falta de certeza y de reconocimiento pleno o efectivo de sus derechos.

Para dilucidar la cuestión planteada es preciso interpretar el ordenamiento jurídico desde una perspectiva sistemática y funcional a partir de lo dispuesto en el artículo 2º, apartados A y B, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 115

constitucional y ambos en conjunción con el artículo 1º constitucional, en el contexto específico de la normativa estatal.

De la lectura del artículo 2º constitucional, en relación con el 115 del mismo ordenamiento, se advierte que los municipios integrados por 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 electorales, 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 aquellas que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que **la normativa constitucional y convencional aplicable 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.**

Ello, toda vez que la **igualdad real o material**⁴¹ y, particularmente, la igualdad sustantiva de oportunidades en

⁴¹ El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la distinción entre dos concepciones de igualdad: “El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de

favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas es un mandato expreso del artículo 2º, Apartado B, de la Constitución Federal, el cual dispone:

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:

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** (*Énfasis añadido*).

Lo dispuesto en el artículo 2º constitucional debe 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 este sentido, esta Sala Superior comparte el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que las normas sobre derechos fundamentales deben

equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho." Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas", párr. 99.

interpretarse de manera evolutiva ateniendo a interpretación más favorable para la tutela de los derechos protegidos.⁴²

De esta forma, a partir del conjunto del sistema jurídico definido por la propia Constitución mexicana, en particular, 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.

En el presente apartado se desarrollarán los siguientes temas:

A) Procedencia de la acción declarativa de certeza; **B)** Derechos de los pueblos y comunidades indígenas y deberes específicos de protección y garantía del 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; **C)** Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas; **D)** Interpretación sistemática de los artículos 2º y 115 constitucionales en clave de derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas; **E) El principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos,** y **F)** Reconocimiento constitucional de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro como

⁴² Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrs. 83 y 84.

persona de moral de derecho público a su autonomía en el ámbito comunal.

A) Procedencia de la acción declarativa de certeza

Esta Sala Superior estima que resulta procedente la acción declarativa de certeza atendiendo a una situación de hecho que genera incertidumbre respecto del alcance del derecho de las comunidades y pueblos indígenas a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, como parte de su derecho a la participación política, pues existe la posibilidad seria y real de que con tal situación se afecte o perjudique en cualquier modo los derechos mencionados a partir de la imposibilidad de ejercer directamente los recursos que le corresponden o de participar de manera efectiva en su administración.

Respecto de la procedencia de la acción declarativa, esta Sala Superior ya ha señalado que la misma se encuentra reconocida en el derecho positivo mexicano, por ejemplo, en el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles⁴³ y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (Ciudad de México).

Tales disposiciones establecen, en los mismos términos, que puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él quien tenga interés en que la autoridad judicial **declare** o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés

⁴³ "ARTICULO 1º.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.
(...)" [Énfasis añadido]

contrario.⁴⁴ Asimismo, otros tribunales han reconocido la acción declarativa, tal como se ejemplifica en la tesis sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN.⁴⁵

De ese modo, en términos de la jurisprudencia de rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, no sólo es admisible una acción que tenga por objeto la obtención de una condena, sino también la que persiga una declaración judicial sobre una determinada situación jurídica, con la intención de que tal declaratoria tenga fuerza vinculante. De forma que la sentencia declarativa que se emita producirá certeza y seguridad jurídica sobre el derecho o relación jurídica que se considere tener.

En esas condiciones, se puede establecer que los elementos necesarios para la procedencia de la acción declarativa son los siguientes: a) Una situación de hecho que produzca incertidumbre o falta de seguridad en un posible derecho, y b) La posibilidad seria o real de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho.

⁴⁴ "ARTICULO 1

Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario.

(...)"

⁴⁵ Octava Época, Tribunales Colegiados, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda parte-1, enero-junio de 1989, p. 37.

Los elementos de la acción declarativa antes enunciados se actualizan en el caso concreto, atendiendo a lo siguiente:

a) Una situación de hecho que produzca incertidumbre o falta de seguridad en un posible derecho. En primer lugar, el elemento relativo a la situación de hecho que produce incertidumbre en los derechos político-electorales, se colma en la medida en que el oficio emitido por el Ayuntamiento responsable genera una situación fáctica de falta de certeza acerca de si los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno incluyen, entre otros elementos normativos, la libertad decisoria de los pueblos y comunidades indígenas de escoger su desarrollo integral mediante sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, es decir, el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre *lo propio* y particularmente los derechos que alegan en el sentido de manejar directamente los recursos públicos que les correspondan como parte de su derecho de participación política.

b) La posibilidad seria o real de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho. En segundo lugar, en lo tocante al segundo elemento de la acción declarativa, también se satisface, puesto que la situación de incertidumbre mencionada genera una seria posibilidad de afectación a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena actora, vinculados con su derechos a la participación política efectiva, así como los derechos al desempeño del cargo y el derecho al sufragio tanto

activo como pasivo de los miembros de la comunidad indígena, conforme a sus propios sistemas normativos.

Lo anterior es así, porque el proceder del Ayuntamiento responsable, al emitir el oficio reclamado en el que niega la petición de la comunidad indígena, genera la probabilidad fundada de que sus derechos reconocidos constitucionalmente en el artículo 2º de la Constitución Federal se vean menoscabados o vulnerados, en razón de que la autoridad responsable sólo realiza un reconocimiento meramente nominal de la comunidad indígena actora, no real, ya que soslaya o pierde de vista el carácter específico de comunidad purépecha reconocido expresamente a partir de la Constitución local y como titular de los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos expresamente en el artículo 2º constitucional, vinculados estrechamente con su derecho a la participación política, y de los demás derechos resguardados en el artículo 2º constitucional y en el orden jurídico estatal e internacional.

Esa falta de reconocimiento podría afectar los derechos que tiene directamente reconocidos en el artículo 2º constitucional y que resguardan su propia existencia e identidad cultural como integrantes del pueblo purépecha, formando una unidad social, económica, y cultural asentada en un determinado territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Al respecto, se comparte lo destacado en el escrito presentado en calidad *amicus curiae* [o de amigas y amigos de la Corte], en el sentido de que **el derecho a la libre determinación incluye un amplio espectro de condiciones que deben garantizarse a los pueblos indígenas para mantener su particularidad cultural, en aras de que ésta no se vea vulnerada por prácticas homogenizantes o discriminatorias y que la medida en que se preserven las instituciones indígenas se preservará su identidad étnica.**

Sobre el particular, la *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena* de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

El derecho a la libre determinación es la piedra angular de los derechos colectivos aquí descritos y **representa el elemento básico para la permanencia de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos diferenciados.** La libre determinación implica la autonomía, es decir, el derecho al autogobierno interno de los pueblos indígenas. También implica el derecho de definir una posición autonómica y propia frente a la nación.

La libre determinación y la autonomía incluye los siguientes aspectos: el derecho de vivir bajo sus propias formas de organización político-social; nombrar a sus autoridades según sus propias normas y procedimientos electorales; resolver conflictos aplicando su propia normatividad, refiriéndose al reconocimiento de la vigencia del derecho y la justicia indígenas; **establecer, en cuanto a los programas de desarrollo de sus comunidades, sus propias prioridades, así como a que se les transfiera la responsabilidad de dichos programas, si así lo desean, y a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o se tome cualquier medida que les pueda afectar.**

La libre determinación y autonomía, una expresión concreta del derecho a la diferencia, es el derecho humano de los pueblos indígenas que de mayor medida y abarque las aspiraciones de los pueblos originarios de México. **Al ser respetada su autonomía, podrán definir sus propias prioridades relativas al bienestar de la colectividad y las**

personas que la integran, bajo su propia cosmovisión y sistema de valores y normas. (Énfasis añadido)

Consecuentemente, este órgano jurisdiccional federal estima procedente la acción declarativa de certeza, para superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la comunidad indígena actora, por **falta de reconocimiento pleno o efectivo de sus derechos por parte del acto de autoridad emanado del Ayuntamiento responsable y a la necesidad de establecer parámetros mínimos de certeza respecto de la vinculación, interdependencia e indivisibilidad entre los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas y otros principios y valores constitucionalmente protegidos respecto a tales colectividades.**

Lo anterior atendiendo al papel de las autoridades judiciales en la tutela de un piso mínimo de derechos relacionados con el autogobierno y la autogestión de los pueblos y comunidades indígenas, considerando que todos los poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

Así, en el entendido de que la solución al presente asunto se circunscribe exclusivamente al régimen municipal diferenciado derivado del contexto normativo previsto en la Constitución local y en la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Michoacán de Ocampo, a partir de la Constitución Federal.

Bajo esa premisa, si bien es cierto que, en principio, corresponde a las autoridades políticas, particularmente los órganos representativos, el diseño e implementación de adecuadas políticas públicas encaminadas a la realización de la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, a que se refieren el artículo 2º constitucional, y, en general, a generar condiciones para cumplir el ideal igualitario que permea ese artículo, también es verdad que 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”***.

En ese sentido, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, y, en particular, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y especiales que les conciernan y, en lo posible, a **administrar esos programas, mediante sus propias**

instituciones, de conformidad con el artículo 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En esa línea, hay que tener en cuenta que, de conformidad con una interpretación integral del artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, a la luz del artículo 2º constitucional, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la invocada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, los usos y costumbres en general y tomando en cuenta su opinión (mediante la consulta) a través de sus órganos tradicionales de representación.

B) Derechos de los pueblos y comunidades indígenas y deberes específicos de protección y garantía del 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

En el artículo 2º constitucional se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a su consecuente autonomía para, entre otros aspectos, ejercer su derecho al autogobierno.

La reforma al artículo 2º constitucional, en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de agosto de dos mil uno, dispuso que la “*Nación mexicana es única e indivisible*”, a la vez que reconoció la composición pluricultural de la Nación; estableció que los *pueblos indígenas* son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Asimismo, estableció que la conciencia de su identidad indígena constituye criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y definió que **son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con su propio sistema normativo, denominado también por “usos y costumbres”**.

De igual forma, la disposición constitucional invocada establece que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

En ese sentido, el acápite del apartado A del artículo 2º constitucional establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- **Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos**, sujetándose a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, y que la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).
- **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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones**, en un marco que respete el pacto federal y la “soberanía de los estados” (fracción III).
- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

En particular, la fracción VII del Apartado A del artículo 2^o⁴⁶ de la Constitución Federal establece que la propia Constitución

⁴⁶ Artículo 2o.- [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
[...]

reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

“Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”, y que: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (Énfasis añadido).

Por cuanto hace a la expresión ***“municipios con población indígena”***, esta Sala Superior considera importante, dada su ambigüedad, precisar su alcance y sentido, toda vez que los derechos de tales comunidades se ejercen en un sistema de autonomía diferenciado en función del ordenamiento estatal y atendiendo a su contexto particular.

Al respecto, como se apuntó, si bien existen municipios de población mayoritaria indígena (que pueden calificarse como “municipios indígenas en sentido estricto”), lo que puede determinarse mediante procedimientos medibles o cuantificables estadísticamente y, por ende, objetivos [por ejemplo, censos], existen también municipios en los cuales la población indígena es minoritaria (“municipios indígenas en sentido amplio” o ***“municipios con presencia de comunidades indígenas”***) supuestos en los cuales de seguir un criterio exclusivamente numérico se pueden generar o continuar con situaciones de exclusión de tales poblaciones de la toma de

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”

decisiones, en diversos aspectos (económico, político y demás), perpetuándose sus condiciones de marginación y vulnerabilidad histórica.⁴⁷

Este último supuesto pudiera actualizarse como resultado de diversos factores, por ejemplo, porque la cabecera y la mayoría de las localidades que integran el municipio son de población no indígena, siendo que algunas agencias municipales, tenencias o encargaturas del orden son de población indígena, situaciones que pueden constituirse como fuentes de tensiones o conflictos que pueden, a su vez, generar litigios ante los órganos jurisdiccionales. **En estos casos se debe garantizar que exista y esté disponible un recurso judicial efectivo que garantice derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.**

Por lo tanto, de una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional, del artículo 2º constitucional, 7(1) del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 114, tercer párrafo, de la Constitución local y 91 de la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Michoacán de Ocampo, en todo municipio con población indígena (así sea ésta minoritaria) o con presencia de comunidades indígenas —como ocurre en

⁴⁷ Este problema fue planteado agudamente en los “Acuerdos de San Andrés”, en donde se reconoció la necesidad y legitimidad de integrar municipios con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio sino como aquel que en el marco del concepto general de esa institución política permita, por un lado la participación indígena en su composición e integración y, al mismo tiempo, fomenta e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos (punto 4, apartado II, Propuestas Conjuntas). Véase: Cossío Díaz, José Ramón, Franco González Salas, José Fernando y Xopa, José Roldán, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 220.

la especie en el Municipio de Tingambato en relación con la comunidad indígenas de San Francisco Pichátaro—, 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 básicos⁴⁸ a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y, por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, específicamente, 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.**

Lo anterior considerando que el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas está estrechamente vinculado con el desarrollo económico, social y cultural, tal como lo reconocen diferentes instrumentos y documentos internacionales,⁴⁹ al destacar la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Así, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

⁴⁸ “Básicos” en el sentido de que son demandas razonables mínimas sobre los demás y son la base racional de demandas cuya negativa ninguna persona que se respete a sí puede aceptar, así como que son básicos si su goce es esencial para el goce de otros derechos. Véase Shue, Henry, *Basic Rights*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

⁴⁹ Entre ellos, la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

y Culturales, reconocen que ***“no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”***.

Asimismo, el invocado “Protocolo de San Salvador” reconoce:

“...la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros...” (énfasis añadido).

De igual forma, otros documentos internacionales han hecho énfasis en la importancia de reconocer la universalidad y vinculación estrecha de los derechos humanos, tal como lo dispone la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, al señalar que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.

Al respecto, el artículo 1º constitucional establece entre los principios rectores de las obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos los de interdependencia e indivisibilidad.

Con ello se manifiesta 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. En consecuencia, esta Sala Superior considera 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 carentes de toda efectividad en la práctica social.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios a los que se refiere el artículo 1º constitucional conllevan a que “las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos”.⁵⁰

De esta forma el alcance del derecho a la autodeterminación está definido por el artículo 1º, párrafo 1, común a los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Económicos, Sociales y Culturales, que establecen: Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, y que en virtud de este

⁵⁰ Tesis aislada 1a. XVIII/2012 (9a.) con rubro: DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.

derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.⁵¹

En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece expresamente —en su artículo 3º— que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, reconoce, en su artículo 4o, que 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.**

El artículo 20 de la propia Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen reconocido el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

⁵¹ Al respecto, como lo recuerda la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia al *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam* (Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, pár. 122), el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el organismo de expertos independientes que supervisa la implementación del Pacto internacional respectivo por parte de los Estados Parte, ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas. *Cfr.* ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales sobre la Federación Rusa (trigésimo primera sesión)*. N.U. Doc. E/C.12/1/Add.94, 12 de diciembre de 2003, párr. 11, en el cual el Comité expresó preocupación por la “situación precaria de las comunidades indígenas en el Estado Parte, las cuales afectan su derecho a la auto-determinación según el artículo 1 del Pacto”.

De esta forma, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas entraña necesariamente el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre *lo propio*, de conformidad con el **principio de maximización de la autonomía**, reconocido en la doctrina judicial de esta Sala Superior.

Asimismo, el derecho a la libre determinación se ejerce mediante el **control de sus instituciones y formas de vida** y de su desarrollo económico, social y cultural, así como a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco del Estado en que viven;⁵² y ello implica que los Estados respeten la integridad de los **valores, prácticas e instituciones** que se derivan de su identidad como pueblos indígenas.

Lo anterior es así, porque, de conformidad con el artículo 7º, párrafo 1, de la Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tales pueblos tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe 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.

⁵² Párrafo preambular 5 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Lo anterior supone el **deber de los gobiernos de proporcionar los medios necesarios que permitan a los pueblos y comunidades indígenas organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control.**

La posibilidad de que las autoridades estatales transfieran la responsabilidad a fin de que los pueblos, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, asuman de manera inmediata o progresiva la organización y el funcionamiento de programas sociales que impactan directamente en las comunidades constituye parte de su derecho al autogobierno, para lo cual los gobiernos deben asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios específicos (por ejemplo, arts. 22, 25 y 27 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que aluden a programas de formación profesional, servicios de salud y educación).

En congruencia con lo anterior, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce una serie de derechos a los pueblos indígenas —relevantes para resolver el presente asunto—, que constituyen **normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas** (artículo 43):⁵³

⁵³ Conviene aclarar que, como dice el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*, si bien pudiera estimarse que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es vinculante por su naturaleza, día con día crecen las voces que aseguran lo contrario, pues tal como lo afirma la Relatoría Especial de Naciones Unidas, al ser una resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas que refleja el consenso internacional que existe en torno a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, debe considerársele como una interpretación autorizada de las obligaciones

- (1) 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 (artículo 5º);
- (2) Los **pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos**, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 18);
- (3) 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 (artículo 19), y
- (4) Los **pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo y, en particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo**

que los Estados tienen con respecto de los derechos de estos pueblos y al estar vinculada a una pauta de práctica internacional y estatal continuada, es parte del derecho internacional consuetudinario. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*. México: SCJN, 2014, p. 99.

posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (artículo 23).

Lo anterior se complementa además con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos, todo ello con “**el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas**” (fracción VII, Apartado A, del artículo 2º constitucional)

La cláusula constitucional citada en el párrafo precedente establece expresamente uno de los parámetros fundamentales para normar el ejercicio del derecho constitucional a elegir representantes ante los ayuntamientos, a saber: las tradiciones y normas internas de los pueblos y comunidades indígenas.

De igual forma, el artículo 2º dispone que las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán 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. De ahí la necesidad de tener en consideración, en el caso particular, la Constitución local del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por otra parte, a fin de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, el Apartado B del artículo 2º constitucional dispuso, respecto de la

Federación, entidades federativas y los municipios, la **obligación** 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, y que las **autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos (fracción I).**
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y **en consulta con las comunidades indígenas.** Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación (fracción II).
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas

mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil (fracción II).

- Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos (fracción II).
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (fracción II).
- Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen (fracción II).
- Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como

para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización (fracción II).

- Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas (fracción II).
- **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 (fracción II).**

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, 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** (penúltimo párrafo).

Es preciso enfatizar que las obligaciones anteriores, al tener su fuente en la Constitución, se establecen **como parámetro de validez y su incumplimiento implica un ilícito constitucional.**

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, por mandato constitucional expreso, cabe reiterar que **las autoridades municipales tienen la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos,** de conformidad con el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, independientemente de las normas aplicables previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal constitucional, las cuales, en todo caso, han de interpretarse sistemáticamente y, por lo tanto, armónicamente en conjunción con el artículo 2º de la propia Constitución.

En congruencia con lo anterior, atendiendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad, se puede concluir que **el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes.**

Consecuentemente, debe protegerse 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.

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. De ahí que el presente caso responde a un contexto particular comunitario en el contexto de la legislación del Estado de Michoacán, considerando su normativa interna.

C) Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas

Esta Sala Superior ha desarrollado, en diversos precedentes,⁵⁴ una sólida doctrina judicial sobre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, identificando su concepto, su justificación normativa, sus sujetos y objeto, entre otros elementos relevantes.

⁵⁴ Por ejemplo, en los recursos de apelación SUP-RAP-758/2015 y SUP-RAP-677/2015, así como los juicios SUP-JDC-525/2014 y acumulado, SUP-JDC-364/2015 y acumulado y SUP-JDC-2487/2014.

Así, en lo concerniente al concepto de consulta,⁵⁵ este órgano jurisdiccional ha determinado que **el derecho a la consulta implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten.**

Asimismo, **ese derecho implica el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.**

La consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y sobre todo tomar en cuenta su opinión, a fin de obtener un conocimiento libre, previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses y derechos.

La consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y sobre todo tomar en cuenta su opinión, a fin de obtener un conocimiento libre, previo e informado sobre las

⁵⁵ En éste y en los siguientes párrafos, se ha seguido lo determinado por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-758/2015.

políticas y acciones públicas que afectan sus intereses y derechos.

La consulta previa es un **derecho colectivo** de los pueblos y comunidades indígenas, el cual tiene un doble aspecto: constituye un derecho procedimental, es decir, un instrumento central para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos de dichos sujetos, así como un derecho sustantivo, en cuanto expresión concreta del derecho a la libre determinación.

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. Con este derecho se busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente dichos pueblos o comunidades para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Conforma un derecho procedimental en cuanto es un conjunto de condiciones y principios que deben cumplirse y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que les pueden afectar. En ese sentido sirve como un instrumento que los propios pueblos y comunidades indígenas utilizan para defender otros derechos del cual son titulares como son su derecho a la identidad cultural, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, a la protección de sus tierras y sus formas de convivencia, entre otros.

Esto, porque si los pueblos y comunidades tienen la facultad de determinar su condición política, social, cultural y económica, ello sólo es posible en la medida que participan como sujetos centrales en los procesos decisionales que tienen un impacto directo en sus derechos e intereses, con lo cual surge un nuevo paradigma en el cual se superan las visiones y políticas colonialistas, aislacionistas, paternalistas o integracionistas que rigieron previamente la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Finalmente, integra un derecho sustantivo, al ser una expresión concreta del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud del cual participan activamente en la definición de aquellas decisiones que, adoptadas por agentes externos, impactan de manera directa en sus intereses y en el ejercicio de sus derechos.

Así, **el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más 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.

Entonces, como lo ha determinado esta Sala Superior en diversas ocasiones, de una interpretación sistemática y, por lo

tanto, armónica, de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en relación con el artículo 1º constitucional, así como teniendo en cuenta las sentencias respectivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (entre otras, las emitidas en los casos *del Pueblo Saramaka vs. Surinam* y *del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*), cabe concluir que el derecho a la consulta previa es un derecho que forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional que tiene como titulares a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, y como obligados a todas las autoridades, las que, en el ámbito de sus atribuciones, están obligados a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses.

La consulta deberá cumplir con los parámetros que ha determinado esta Sala Superior:

- 1) Endógeno:** el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.
- 2) Libre:** el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
- 3) Pacífico:** se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de

cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.

4) Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación, se lleve a cabo la consulta correspondiente.

5) Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.

6) Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

7) Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.

En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.

8) Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

9) Previa: uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta consiste precisamente

el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.

10) Buena fe: El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre, pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres, con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo.

Lo anterior, encuentra respaldo justificativo en la tesis 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por 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, así como en la tesis jurisprudencial 37/2015 sustentada por esta Sala Superior, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.⁵⁶

⁵⁶ **Texto:** “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las

Es importante señalar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta no se limita al derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que —como lo han subrayado los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—⁵⁷ existe una interrelación de los conceptos de consulta y de participación. Ello implica que los pueblos y comunidades indígenas no sólo deben dar a conocer su respuesta y ser capaces de influir sobre las propuestas emprendidas desde el exterior, sino que además deben **participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que les permitan construir su desarrollo.**

Asimismo, la participación significa más que una consulta y debe llevar a la **apropiación de las iniciativas por parte de los pueblos y comunidades indígenas.** En este sentido, los conceptos entrelazados de consulta y de participación constituyen los mecanismos que aseguran que los pueblos y comunidades indígenas puedan decidir libre y realmente sobre sus propias prioridades en lo tocante al proceso de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, como lo establece el artículo 7(1) del Convenio.

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, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados”.

⁵⁷ OIT, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT*, Ginebra, 2013, p. 20.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado también la vinculación de los derechos de participación política (artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) con otros derechos de las comunidades y pueblos indígenas derivados de su autonomía, entre ellos el de consulta.

Así, por ejemplo, al resolver el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, la Corte Interamericana recordó que el artículo 23 de la Convención Americana (relativo a los derechos políticos) dispone el deber de gozar de los derechos y oportunidades “de participar en la dirección de los asuntos públicos [...]” y por tanto que “la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”; en consecuencia, el tribunal interamericano concluyó que “la falta de mecanismos expresos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas Kaliña y Lokono [...], configura una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para hacer efectivas tales medidas, **a fin de garantizar el derecho a la propiedad colectiva, a la identidad cultural y a los derechos políticos**, en perjuicio de los Pueblos Kaliña y Lokono.”⁵⁸

⁵⁸ *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 196 y 197.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que el pleno 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, consistentes en 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.

Lo anterior es así porque, de 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.

Consecuentemente, cuando se solicita por parte de una comunidad indígena la disposición directa de recursos públicos, las autoridades municipales no indígenas deberán tomar las medidas necesarias para que, en cooperación y en consulta con las propias comunidades, adopten las medidas necesarias para garantizar y materializar su derecho a la autodeterminación, a su autonomía y autogobierno dentro del esquema legal municipal respectivo.

D) Interpretación sistemática y, por ende, armónica, de los artículos 2º y 115 constitucionales en clave de derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas

Con motivo de la reforma constitucional en materia indígena de dos mil uno, el artículo 115 constitucional se adicionó con un último párrafo a su fracción III para disponer que: ***“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”***.

Tal adición no permite, por sí misma, establecer sus alcances a la luz de lo dispuesto en otras disposiciones constitucionales y convencionales, razón por la cual esta Sala Superior considera necesario, para resolver el presente caso concreto, relacionado con un municipio con presencia de población indígena, interpretar sistemática y, por ende, armónicamente, así como funcionalmente, el artículo 2º constitucional, en relación con el artículo 115 constitucional, y ambos en conjunción con el artículo 1º constitucional, a fin de optimizar los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Al efecto, en un primer paso, se considera necesario atender diversas fuentes materiales o históricas y antecedentes legislativos de la reforma en materia indígena de dos mil uno a los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal —como argumentaciones en el ámbito de la producción normativa, tanto en su fase prelegislativa como en la fase propiamente

legislativa—, tales como los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Pueblos Indígenas, así como la exposición de motivos y los dictámenes legislativos respectivos (como expresión de una intención institucionalizada).

i) Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Pueblos Indígenas

En el documento 2 de dichos acuerdos,⁵⁹ relativo a las propuestas conjuntas que las partes en conflicto se comprometieron a enviar a las instancias de debate y decisión nacional se estableció [énfasis añadido]:

“La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferentes y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado nacional. Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República. En este sentido, el reconocimiento de la

⁵⁹ Firmados el 16 de febrero de 1996 en San Andrés Sakam´Chen de los pobres.

autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

3. La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.

4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a 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 mismos 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.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.

A fin de fortalecer el pacto federal es indispensable revisar a fondo no sólo las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales sino además, la relación entre éstos y los municipios.

Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

En lo que hace a los municipios con población mayoritariamente indígena, reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, se estima necesario que sean fortalecidos constitucionalmente, de tal manera que: a) se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas; b) se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos del desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionada con los pueblos indígenas.”

ii) Exposición de motivos

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo que condujo al decreto de reforma de los artículos 2º y 115 constitucionales de dos mil uno (2001), se señaló [énfasis añadido]:

“El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben [sic] en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.

La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adeudar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas -reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4º constitucional-, se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano [sic]: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalen los Poderes supremos de nuestra Unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los "territorios" de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdiccionales separadas del territorio nacional. En ellos sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la Nación mexicana.

El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como

la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en sentido de subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.”

iii) Dictamen de la Cámara de Senadores

En el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos a la Cámara de Senadores, se estableció [énfasis añadido]:

“En el artículo 2° de la Constitución, con respeto, en lo posible, al texto redactado por la Comisión de Concordia y Pacificación y dando mayor precisión a los conceptos, se amplió el texto cuando resultaba indispensable. Pensamos que se ha logrado una adecuada traducción del carácter y sentido político de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en una propuesta constitucional consistente y clara.

[...]

En esta reforma se adiciona un párrafo a la fracción II del artículo 115, para que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, puedan coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

iv) Dictamen de la Cámara de Diputados

Por su parte, en el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas a la Cámara de Diputados, se mencionó [énfasis añadido]:

“El nuevo artículo 2º constituye una verdadera carta de los derechos indígenas. Comienza con la afirmación contundente de la unidad e indivisibilidad de la nación.

[...]

Los indígenas no han sido asimilados dentro del gran conjunto nacional y han quedado negados a la sociedad mexicana que se ha conformado. Hay la decisión nacional de hacer efectivo a los indígenas lo que la Constitución y las leyes establecen a favor de todos los mexicanos así como proporcionarles mayores oportunidades para lograr su integración económica, social y política a la vida nacional.

Dentro del concepto de Nación, el artículo 2º propuesto ubica los de pueblo y comunidad indígenas. El concepto de pueblo es por naturaleza sociológico, cargado de significado emotivo y por tanto difícil de determinar jurídicamente. Se funda en hechos históricos, en un sentimiento de identidad y en la preservación de su propia cultura.

El de comunidad ha adquirido un sentido más real y concreto y por ello se le define como un grupo que forma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho exige cabal precisión en la identificación de los destinatarios de sus normas y por ello la precisión de las personas jurídicas resulta indispensable.

La comunidad es culturalmente parte de un pueblo pero se distingue dentro de él y en ocasiones ha adquirido tal identificación que sólo por la voluntad manifiesta de ella y de otras, es posible reconstruir aquél. Hay también pueblos

que podrían identificarse con comunidades y también comunidades aisladas que ya no se identifican con su pueblo. Las variedades sociales son complejas y varían según la cultura y la región.

Por ello son las constituciones y las leyes de los estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares.

Tal reconocimiento sólo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes, en especial el municipio libre.

El municipio libre es una institución flexible cuya organización permite un amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. Los ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación. En ellos pueden aquéllas actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal.

El artículo propuesto establece el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público con derechos y obligaciones.

La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional.

Dentro del marco del municipio libre y de acuerdo con los ordenamientos estatales, las comunidades son grupos con ordenes [sic]: jurídicos y órganos propios que crean y aplican aquel de acuerdo con usos y costumbres.

Las normas para el reconocimiento corresponde a las Constituciones y leyes de las entidades federativas.

[...]

Se propone finalmente una adición al artículo 115 Constitucional a fin de dentro del marco del municipio libre permitir las asociaciones de comunidades indígenas.”

Acorde con lo expuesto, cabe establecer que, si bien el municipio libre es una institución flexible, el reconocimiento de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales —como se ha reiterado a lo largo de esta ejecutoria— forman un entramado normativo, se enmarca **necesariamente en la estructura constitucional del municipio libre como institución política fundamental del Estado federal mexicano.**

En tal virtud, es preciso dejar en claro que la presente ejecutoria se ocupa exclusivamente, a la luz de la pretensión, causa de pedir y los motivos de impugnación, suplidos en su argumentación, de reconocer judicialmente los derechos humanos de la comunidad indígena actora, **particularmente de sus derechos político-electorales derivados de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno,** sin realizar un análisis de esferas competenciales de los municipios, o bien de alguna otra entidad, a fin de que pueda ejercerlos efectiva o plenamente frente a (o en sus relaciones) con la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales.

De lo anterior se sigue que, si bien es cierto que la existencia de municipios con presencia de población indígena (por ejemplo, una comunidad indígena), ya sea mayoritariamente o no, no implica, desde el sistema de la Constitución mexicana, la

creación de un nuevo nivel de gobierno ni de un tipo diferente de municipio, también lo es que la existencia de tales municipios (con presencia de población indígena) sí entraña, por un lado, la participación indígena en su composición e integración (por ejemplo, mediante regidurías indígenas u otras formas de participación efectiva) y así que el ejercicio del derecho a la autonomía pueda asumir modalidades diferenciadas, y, por otro, la obligación de las autoridades municipales de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

En particular, la protección del derecho a la identidad cultural (en sentido amplio, esto es, a preservar y fortalecer los vínculos comunitarios), debe traer consigo la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y aquellas necesarias para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones susceptibles de afectarlos.

Lo anterior, en el entendido de que —como se ha señalado en la presente ejecutoria— es preciso reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados, en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del artículo 115 constitucional.

Tales medidas deben implementarse en cooperación y previa consulta con las comunidades a través de sus autoridades representativas, de forma tal que la forma de participación y, en su caso, administración directa de los recursos, dependerá del contexto normativo comunitario y estatal, al establecerse constitucionalmente un régimen diferenciado de autonomías comunitarias.

E) El principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos

Como se adelantó, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, por mandato constitucional expreso, **las autoridades municipales tienen la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos**, de conformidad con el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

Al respecto, es preciso señalar que la resolución del presente asunto se limita a determinar el contenido y alcance de los derechos político-electorales de la parte actora, derivados de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, y no de la definición de las competencias.

Lo anterior es así, independientemente de las normas aplicables previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal constitucional, las cuales, como se ha explicado, en

todo caso, han de interpretarse sistemáticamente y, por lo tanto, armónicamente en conjunción con el artículo 2º de la propia Constitución y la normativa estatal.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución general de la República establece, entre otros aspectos, las bases constitucionales del municipio libre como una institución política fundamental dentro de la estructura constitucional del Estado federal mexicano.⁶⁰

En particular, establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el **municipio libre**, conforme, entre otras, a la base constitucional según la cual cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

En primer término, 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

⁶⁰ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...]"

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.

El referido principio se estableció en el artículo 115 de la Constitución en virtud de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve; reforma que pretendió consolidar la autonomía del municipio, configurándolo como un nivel de gobierno dotado de un régimen competencial propio y exclusivo.

Lo anterior encuentra respaldo justificatorio en la tesis 1ª. CXI/2010, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

Es preciso aclarar que, si bien es cierto que la mencionada cláusula constitucional que figura en el artículo 115 (**“o bien por quienes ellos autoricen conforme a la ley”**) establece expresamente que una autoridad diversa al Ayuntamiento puede ejercer el presupuesto municipal, no menos cierto es que se trata de una potestad pública conferida exclusivamente a los ayuntamientos por el Órgano Revisor de la Constitución y solamente ellos, responsablemente —a juicio de esta Sala Superior—, conforme con la ley, la constitución y los tratados

internacionales aplicables, pueden válidamente autorizar que otra entidad o persona de derecho público pueda hacerlo.

En el caso, de autos no se advierte que el Ayuntamiento responsable haya autorizado que otro sujeto de derecho pueda ejercer directamente los recursos que integran la hacienda municipal.

Con todo, el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos tiene una modalidad, por norma constitucional, en el caso de los municipios con presencia de comunidades indígenas —como acontece en la especie—, ya que, como se ha destacado, **las autoridades municipales tienen la obligación de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos**, de conformidad con el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

Incluso, como se indicó, al revisar las obligaciones establecidas en el artículo 2º constitucional, 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 dichas 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.

Lo anterior, de conformidad con una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional, del artículo 2º de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1º y 115 constitucionales.

Por otra parte, si bien la Constitución no le atribuye al municipio potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para ejercer las competencias y responsabilidades constitucionalmente asignadas, la fracción IV del invocado artículo 115 prevé el concepto de hacienda municipal y enumera, aunque no exhaustivamente, los recursos que habrán de integrarla y su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal.

Asimismo, la fracción IV del artículo 115 confiere a los municipios la facultad constitucional exclusiva de **programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos**.

De igual forma, como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución Federal consagra implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

Así, la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los municipios del país, sino que también garantiza que los mismos gozarán de los **recursos**

económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales.

Esto permite enfatizar que 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.

F) Reconocimiento constitucional de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro como persona moral de derecho público a su autonomía en el ámbito comunal.

En conjunción con todo lo anterior, de una interpretación sistemática y, por tanto, armónica de las disposiciones constitucionales y legales locales aplicables, se desprende lo siguiente:

En primer lugar, la Constitución local reconoce expresamente la existencia del pueblo indígena p'urhépecha (purépecha) —al que pertenece la comunidad indígena actora— y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales.

En segundo lugar, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, asentados en el Estado de

Michoacán, debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía en su ámbito **comunal**.

En tercer lugar, el Estado de Michoacán de Ocampo reconoce a los pueblos y comunidades indígenas **como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio para ejercer derechos y contraer obligaciones y, por lo tanto**, a juicio de este órgano jurisdiccional federal como **personas morales de derecho público**.

Lo anterior tiene su fundamento en las siguientes disposiciones:

i) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

A partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se han identificado una serie de disposiciones aplicables al presente caso.⁶¹

Las disposiciones atinentes de la Constitución local son las siguientes:

⁶¹ Lo anterior, en el entendido de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el considerando sexto así como el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la controversia constitucional 32/2012, declaró la invalidez (Se aprobó por mayoría de 10 votos) con efectos únicamente entre las partes (puesto que el actor fue el Municipio de Cherán, la declaración de invalidez surtió efectos únicamente respecto a la esfera competencial del Municipio de Cherán) [por mayoría de siete votos] de la reforma hecha a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo en fecha 16 de marzo de 2012, exceptuando los párrafos segundo y tercero, reformados el 25 de junio de 2014. Dicha invalidez surtió efectos el 17 de septiembre de 2014.

- El Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, *pluriétnica* y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas (artículo 3º, primer párrafo).
- Se reconoce la existencia de los **pueblos indígenas, originarios, p'urhépecha**, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda **y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales**, garantizándole los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales relacionados en la materia (artículo 3º, segundo párrafo).
- Las comunidades indígenas son aquellas que se autodeterminan pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales constituyen estructuras de organización política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio, que tienen autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo a sus sistemas normativos y de gobierno interno y, en consecuencia, el **derecho a elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos**, o a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en los términos de la ley de la materia (artículo 3º, tercer párrafo).
- La conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las

disposiciones sobre pueblos indígenas, y que en la aplicación serán considerados los principios de autoidentidad y autoadscripción (artículo 3º, cuarto párrafo).

- El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, asentados en el Estado de Michoacán, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos **comunal, regional y como pueblo indígena** (artículo 3º, quinto párrafo).
- **El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones** (artículo 3º, sexto párrafo).
- Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán, entre otros, los derechos siguientes (artículo 3º, séptimo párrafo):
 1. A decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y **organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena;**
 2. A la libre asociación y coordinación de sus acciones y aspiraciones como comunidades, regiones y pueblos indígenas;
 3. A participar en la integración plural en los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal;
 4. **A elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos;**
 5. **A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten;**

6. A la aplicación de sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos en la jurisdicción interna, respetando la interpretación intercultural de los derechos humanos y los principios generales de esta Constitución. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes;
7. Al acceso a la procuración e impartición de justicia en su propia lengua; en los juicios y procedimientos en que sean parte de forma individual o colectiva, se considerarán durante todo el proceso y en las resoluciones, sus sistemas normativos y especificidades culturales; serán asistidos preferentemente con defensores, y con traductores intérpretes en lenguas, culturas y sistemas normativos indígenas;
8. Al acceso, uso, disfrute, protección y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, conforme a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra;
9. Al reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, donde se encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas. El Gobernador del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos;
10. A preservar, desarrollar, controlar, difundir y promover su patrimonio cultural tangible e intangible. La ley reglamentaria y las autoridades indígenas establecerán las medidas que permitan proteger la titularidad de los derechos sobre el patrimonio de los pueblos indígenas;
11. Al reconocimiento, uso, rescate, preservación, fortalecimiento y difusión de las lenguas indígenas. El Estado y los pueblos indígenas fomentarán las políticas públicas y creación de instancias para el estudio y desarrollo de las lenguas originarias;
12. A una educación indígena, intercultural, multilingüe y multicultural, en todos los niveles educativos, a través de un sistema que defina y reconozca sus propios modelos y métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, cuyos enfoques y contenidos serán diseñados, reconocidos y garantizados de manera conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas;
- 13. Al desarrollo local con identidad cultural y territorial, a partir de modelos propios de economía, en los ámbitos**

comunal y regional, que de forma coordinada se implementen con los diferentes órdenes de gobierno;

14. A la participación y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Municipales, incorporando las recomendaciones y propuestas que se realicen en los presupuestos;

15. Al reconocimiento y protección de derechos de las mujeres indígenas, a través de normas, políticas y acciones que garanticen su desarrollo y la igualdad de oportunidades en los ámbitos económico, social, cultural, político, educativo, civil y agrario; considerando la especificidad cultural comunitaria y promoviendo su participación ciudadana;

16. A la protección de derechos de los migrantes indígenas, mediante normas, políticas y acciones que garanticen el desarrollo de las personas, familias y comunidades migrantes. Los migrantes indígenas de otras entidades federativas, que residan temporal o permanentemente en el Estado, gozarán de los mismos derechos;

17. A que la normatividad en la materia, procure asegurar el acceso a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos de elección y representación popular, y

18. El Gobernador del Estado, establecerá los mecanismos para el reconocimiento de una instancia estatal de representación y vinculación de autoridades indígenas ante los órganos de gobierno; para participar en las instituciones y determinaciones de políticas públicas de atención a los pueblos y comunidades indígenas.

- El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (artículo 15, primer párrafo).
- Cada Municipio conservará la extensión y límites que le señale la legislación correspondiente (artículo 15, tercer párrafo).
- El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones

de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva (artículo 111).

- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que deberá residir en la cabecera que señala la Ley. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá de manera exclusiva por el Ayuntamiento y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado (artículo 112).
- El Ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales (artículo 113).
- Cada Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que la Ley determine (artículo 114, primer párrafo).
- **La ley de la materia establecerá los mecanismos para que en los municipios con presencia de comunidades indígenas, se instituyan órganos colegiados de autoridades representantes de las comunidades indígenas, garantizando su participación y pleno respeto a la autonomía y personalidad jurídica comunal** (artículo 114, segundo párrafo).
- La administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; sus facultades y obligaciones serán determinadas por la ley, y que por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados en plebiscito (artículo 124).

ii) Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo dedica un capítulo específico, “Capítulo X” para los pueblos indígenas en los siguientes términos:

“Artículo 90. Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas usos, costumbres, recursos y formas específicas [sic] de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

Así mismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena madre.

Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de la particularidad de cada municipio.

Artículo 91. En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.”

La normativa anterior enfatiza el deber específico, derivado de la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Michoacán de Ocampo, de respetar la organización, entre otras, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena; asimismo reconoce el derecho de tales pueblos al desarrollo local con identidad cultural y territorial, a partir de modelos propios de economía, en los ámbitos comunal

y regional, que coordinadamente se implementen con los diferentes órdenes de gobierno; el derecho a la participación y consulta en el ámbito municipal y el deber de los municipios de proteger y promover el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentren asentados en ellos, de acuerdo a la Constitución Federal y local, debiendo implementar acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación.

5.2.3. Aplicación de los principios generales anteriores (principios y reglas) al caso concreto

Esta Sala Superior advierte que el oficio impugnado emitido por el Ayuntamiento responsable se traduce en una falta de reconocimiento del estatus constitucional de comunidad indígena de la actora y, por ende, de sus derechos reconocidos constitucionalmente , lo que genera la existencia de una situación de hecho, que resulta inconstitucional, es decir, un **estado de cosas inconstitucional**, que afecta real y directamente a la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro al impedirle el ejercicio pleno o efectivo de sus derechos humanos *básicos* a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados estrechamente con sus derechos a la participación política efectiva, cuando son derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, teniendo en cuenta la existencia de regímenes municipales diferenciados, en función de los diferentes contextos normativos

y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

De ahí la pertinencia, necesidad y legitimidad de un pronunciamiento judicial por parte de este órgano jurisdiccional federal para que la comunidad actora pueda ejercer efectivamente sus derechos frente a (o en sus relaciones) con la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales de Michoacán de Ocampo, ya que resulta nugatoria de los derechos reconocidos constitucionalmente una situación fáctica que desconoce o niega un determinado estatus constitucional (pueblo y comunidad indígena), o bien obstaculice o impida que la comunidad titular de derechos puedan ejercerlos efectivamente.

El indebido actuar de la autoridad responsable, consistente en negar a la comunidad indígena actora el estatus constitucional de comunidad indígena, al interpretar restrictivamente sus derechos y con ello hacerlos nugatorios, significa o implica una restricción a su libre determinación, autonomía y autogobierno, cuando resulta imperativo la **maximización** de esos derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y, consecuentemente, de los derivados de los mismos, de conformidad con el orden jurídico.

Al respecto, esta Sala Superior reitera que, de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 2º, apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafos 1 y 2, del Convenio

169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas tiene una doble dimensión: implica la minimización de las restricciones a su ejercicio y potencializa su derecho a la autonomía o autogobierno. Ello en el entendido de que, si bien este último no constituye un derecho absoluto, toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad, a fin de que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura.

Lo anterior encuentra respaldo justificativo en la tesis VIII/2015, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER Estrictamente NECESARIA Y RAZONABLE.

En efecto, en el caso particular, en primer lugar, la actuación de la autoridad responsable es **incongruente**, ya que, por una parte, en el oficio impugnado, reconoce a la comunidad actora como una comunidad indígena, pero, por otra parte, en el

mismo oficio, en los hechos, le niega el estatus constitucional de comunidad indígena, o bien de persona moral de derecho público dotada de plena autonomía comunal, con derechos y deberes, particularmente de los derechos que tiene reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Federal y en el orden jurídico local, de participación, respeto a su organización política y económica, y promoción de su desarrollo.

En segundo lugar, el oficio impugnado está indebidamente fundado y motivado, lo que viola el principio de legalidad electoral previsto en el artículo 41, fracción V, Apartado A, de la Constitución Federal en relación con el artículo 16 de la propia Ley Fundamental, ya que la autoridad responsable sólo fundó su negativa en el artículo 115 constitucional, sin realizar una adecuada interpretación sistemática a partir de los derechos y deberes previstos en el artículo 2º de la propia Constitución, en relación con el artículo 1º y los instrumentos internacionales aplicables y sin considerar que los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas —como todos los derechos humanos reconocidos constitucionalmente— tienen una fuerza expansiva fundamental definida por los principios de progresividad y maximización de la autonomía y que, por tanto, se debió considerar que la comunidad de San Francisco Pichátaro es una comunidad indígena perteneciente al pueblo purépecha y, por lo tanto, tiene reconocido constitucionalmente los derechos a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno, entramado normativo que preserva su identidad como comunidad indígena y entraña el derecho a determinar

libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, así como al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

En tercer lugar, la negativa de la autoridad responsable se produjo unilateralmente sin un proceso de diálogo o de consulta previa, según se desprende de autos.

De ahí que, en la especie —a juicio de esta Sala Superior— se actualiza una violación al reconocimiento pleno de los derechos reconocidos constitucional e internacionalmente por la falta de reconocimiento a derechos y libertades públicas que se deben considerar consustanciales al ejercicio efectivo del autogobierno, como son perseguir libremente su desarrollo integral, así como administrar directamente las asignaciones presupuestales que las autoridades municipales deberán determinar equitativamente.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer, mediante una acción declarativa de certeza, el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos a la participación política, reafirmando su estatus constitucional de comunidad indígena, dotada de autonomía en el ámbito comunal, como persona moral de derecho público, frente a (o

en sus relaciones con) con el Ayuntamiento responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, en el marco de una democracia participativa, **por cuanto hace a su derecho a la consulta previa e informada respecto de su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, como elemento necesario para materializar plenamente su derecho al autogobierno y autonomía en el ámbito comunitario.**

En consecuencia, **el Instituto Electoral de Michoacán deberá realizar, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias, una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.**

El resultado de dicha consulta será **vinculante** para las autoridades municipales y estatales.

En consecuencia, de confirmarse la voluntad de la comunidad a través de la consulta ordenada en la presente ejecutoria, el Ayuntamiento responsable deberá realizar las acciones necesarias para garantizar que la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro disponga de manera directa de los recursos presupuestales que le corresponden, teniendo en

cuenta, por un lado, bajo criterios de equidad, las prioridades y estrategias definidas por la propia comunidad para el ejercicio de sus derechos al autogobierno y desarrollo, así como a la administración de los programas respectivos mediante sus propias instituciones políticas, económicas y sociales, en una lógica de **progresividad** y realizar las consultas que sean necesarias en futuras ocasiones.

Lo anterior, mediante el establecimiento de ciertas y determinadas garantías mínimas para respetar a la comunidad actora el ejercicio efectivo de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos a la participación política efectiva, así como de todos los derechos que le son consustanciales en cuanto comunidad indígena, reconocidos en el artículo 2º constitucional, los instrumentos de derecho internacional suscritos y ratificados por el Estado mexicano y, en general, en el orden jurídico.

Consecuentemente, la autoridad municipal responsable deberá celebrar consultas y cooperar de buena fe con la propia comunidad indígena, por conducto de representantes elegidos conforme a sus procedimientos comunitarios, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa, incluidas las relacionadas con los recursos públicos que le correspondan conforme a la ley y el presupuesto aplicables, que pueda afectarla a fin de obtener su consentimiento libre e informado, a fin de lograr soluciones consensuadas.

Lo anterior, en el entendido de que el reconocimiento de los derechos en favor de la comunidad actora establecido en esta ejecutoria, se produce en el marco de la estructura orgánica municipal del régimen constitucional previsto en el artículo 115 constitucional.

En consecuencia, se podrán establecer, o bien, convenir, con la cooperación y en consulta con la comunidad, requisitos administrativos, fiscales o de cualquier otra naturaleza, que no sean discriminatorios, para que sea material y jurídicamente posible la disposición directamente por parte de la comunidad de los recursos que le corresponden en condiciones de transparencia, los cuales deberán considerar la situación actual de la comunidad, ser proporcionales y no ser un obstáculo para su finalidad. Tales instrumentos constituyen medidas mínimas para salvaguardar la adecuada administración de los recursos públicos y no inciden, por sí mismos, en la autonomía comunitaria, en la medida en que sean culturalmente compatibles con la comunidad, necesarios y proporcionales.

En consecuencia:

(i) En primer lugar, esta Sala Superior determina, mediante la acción declarativa de certeza, el reconocimiento judicial de derechos en favor de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro (aspecto declarativo de la ejecutoria). Lo anterior implica, y, por lo tanto, justifica, la imposición de ciertos y determinados

deberes a cargo de las autoridades, particularmente de la responsable.

(ii) En segundo lugar, de la declaración judicial de los derechos se derivan ciertos efectos jurídicos, de los cuales el fallo constituye su título o causa. Concretamente, se determina, en suplencia de la queja, que se vulneraron los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos a la participación política, de la comunidad de San Francisco Pichátaro, razón por la cual procede revocar el oficio impugnado y se deberá restituir al promovente en el reconocimiento, uso, goce efectivo y protección de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, y

(iii) Deberá consultarse a la comunidad a través de sus autoridades representativas sobre su determinación de ejercer su derecho la administración directa de los recursos económicos que le corresponden y a la transferencia de responsabilidades que ello implica. El resultado de dicha consulta será vinculante para las autoridades municipales y estatales.

Lo anterior, en el entendido de que esta ejecutoria tutela en favor de la comunidad actora los derechos reconocidos en el artículo 2º constitucional, en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y, en general, en el orden jurídico estatal, en el contexto específico de la comunidad.

Tal determinación se funda en el deber del Estado — Federación, Estados Ciudad de México y Municipios— de 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.**

Lo anterior, encuentra respaldo justificativo en las razones que sustentan la tesis XLI/2015, de rubro: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.

En el caso, este órgano jurisdiccional federal considera que los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política efectiva, de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, ubicada en el municipio de Tingambato, no están plenamente garantizados en la práctica, al impedirles la participación efectiva, a través de la cooperación y la consulta, para determinar su propio desarrollo integral, a partir del establecimiento de garantías mínimas respecto al manejo de los recursos que le corresponden, al quedar acreditado que el acto de autoridad impugnado (oficio reclamado) impide a la actora administrar directamente los recursos públicos que le corresponde.

Lo anterior se sustenta en las siguientes razones jurídicas:

1. En primer lugar, la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro tiene el derecho reconocido constitucional e internacionalmente a la libre determinación y, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural, así como, 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 o locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, de conformidad con los artículos 3º y 4º, respectivamente, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

2. En segundo lugar, puesto que la comunidad actora es una comunidad indígena, ese estatus constitucional y sus derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, están reconocidos constitucional e internacionalmente.

3. En tercer lugar, es importante señalar que el reconocimiento de esos derechos colectivos (libre determinación, autonomía y autogobierno) no significa o implica sólo la necesidad de que todas las autoridades respeten, o se abstengan de interferir en, sus libertades negativas (que responde a la concepción “liberal” de libertad), sino, sobre todo, de proteger y garantizar su libertad pública, es decir, libertad como autodeterminación,

en condiciones materiales o reales, en el marco de la estructura constitucional del Estado mexicano, conforme a un modelo de Estado constitucional de derecho pluricultural (artículo 2º constitucional), con arreglo a la Constitución general de la República.

4. En cuarto lugar, dado que la comunidad actora de San Francisco Pichátaro es titular o sujeto del derecho a la consulta previa, las autoridades municipales y estatales del Estado de Michoacán de Ocampo están obligadas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, a **consultarlas** antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses legítimos, consulta que deberá satisfacer los parámetros que ha establecido este órgano jurisdiccional federal, los cuales han sido precisados [*supra* apartado 5.2.2. inciso C)].

5. En quinto lugar, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo y, en particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Por todo lo expuesto, procede reconocer judicialmente a la comunidad de San Francisco Pichátaro como titular de los

derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política y revocar el oficio impugnado, para los efectos que a continuación se precisan.

5.2.4. Efectos

En congruencia con la determinación anterior, se revoca el oficio controvertido para los **efectos** siguientes:

1. Reconocer el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que **les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural**, para lo cual gozarán del conjunto de derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo.

2. Vincular a las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de **persona moral de**

derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.

3. Vincular a las autoridades del Ayuntamiento de Tingamabato, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.

4. Vincular al Instituto Electoral de Michoacán, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, de conformidad con los artículos 2º, en relación con el 1º; 41, Apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 98, primer párrafo, de la Constitución local; 29 del Código Electoral local y 91 de la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo, así como 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.**

5. Vincular al Ayuntamiento responsable a los resultados de la referida consulta.

6. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, **vincular** a las autoridades electorales locales y municipales a adoptar las acciones necesarias tendentes a apoyar los procesos de diálogo y consulta entre el Municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo y la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada dentro de dicho municipio, para establecer las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para que, en caso de así considerarlo la comunidad, derivado del proceso de consulta ordenado, administre directamente los recursos públicos que le corresponden, con el objeto de asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas, atendiendo a la circunstancias específicas de la comunidad.

7. Ordenar al Ayuntamiento responsable celebrar consultas y cooperar de buena fe con la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, por conducto de representantes elegidos por la misma conforme a sus procedimientos o usos y costumbres, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa, a fin de obtener su consentimiento libre e informado, en forma no discriminatoria y bajo criterios de equidad, salvo que existan razones fundadas que justifiquen una negativa, siempre que se haya consultado a los miembros de la comunidad a través sus autoridades tradicionales.

8. Ordenar a todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta resolución a informar dentro de las veinticuatro horas siguientes sobre los actos tendentes al cumplimiento de este fallo.

5.2.5. Publicitación de la sentencia y de su traducción

Con el objeto de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente resolución por parte de los integrantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro, asentada en el municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo, esta Sala Superior estima procedente elaborar un resumen oficial, para efecto de su difusión y, en su caso, traducción en las lenguas que correspondan con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.

Al respecto, con base en lo previsto por los artículos artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como forma de promoción de su propia cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua, esta Sala Superior considera procedente realizar un resumen oficial a partir del cual se pueden tomar medidas de difusión y

traducción para garantizar una mayor publicitación de la resolución y facilitar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance a través de los medios de comunicación ordinarios en la comunidad y, en su caso, de las lenguas o algunas de las lenguas de la comunidad.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.

Ello es acorde también con la jurisprudencia 32/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA.**⁶²

En el caso, se estima conveniente la traducción del resumen oficial y de los puntos resolutivos de la sentencia, a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan difundirse, si es pertinente de manera fonética por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes de interés a la comunidad.

⁶² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 26 y 27

Par tal efecto, se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la traducción de los puntos resolutivos y del resumen correspondiente, con el fin de que con posterioridad, se hagan del conocimiento y se difundan a los integrantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro.

Para ese efecto se deberá considerar como oficial el siguiente:

RESUMEN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sesión pública de dieciocho de mayo de 2016, determinó reconocer el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como en aquellas que les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, mediante el establecimiento de ciertas garantías mínimas que materialicen dichos derechos, entre ellas, la consulta previa e informada **por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionada con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.** Para

ello se ordena al Instituto Electoral de Michoacán para que, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias realizar dicha consulta cuyos efectos serán vinculantes para las autoridades municipales y estatales. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable se deberán establecer, en cooperación y consulta con la comunidad, 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 los recursos que corresponda, atendiendo a las circunstancias específicas de la comunidad.

Asimismo, se vincula al Instituto Electoral de Michoacán, a efecto de que el resumen en español y, en su oportunidad, la traducción de mérito, se fijen en los estrados del propio Instituto, así como en lugares públicos de la comunidad, previa la autorización que corresponda. De igual manera deberá adoptar las medidas necesarias para que, por la vía que se estima más idónea, se haga del conocimiento de los integrantes de la comunidad, de manera oral y en lengua indígena, el resumen y su traducción.

III. RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Esta Sala Superior es **competente** para resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SEGUNDO. Es **procedente** la acción declarativa, en los términos precisados en el apartado **5.2.2** de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **revoca** el oficio impugnado para los efectos precisados en el apartado **5.2.4** de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **declara** que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para **determinar libremente su condición política**, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado **5.2.4** de la presente ejecutoria.

QUINTO. Se **vincula** al Instituto Electoral de Michoacán, **para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice la consulta previa e informada a la comunidad relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, en los términos** precisados en el apartado **5.2.4** de la presente ejecutoria.

SEXTO. Se **vincula** al Ayuntamiento responsable a los resultados de la referida consulta.

SÉPTIMO. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, **se vincula** a las autoridades electorales locales y municipales a adoptar las acciones necesarias para establecer

las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para hacer posible la transferencia de responsabilidades respecto a la administración directamente los recursos públicos que le corresponden a la comunidad.

OCTAVO. Se **ordena** al Ayuntamiento responsable celebrar consultas y cooperar de buena fe con la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, por conducto de sus autoridades tradicionales, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa respecto de dicha comunidad.

NOVENO. Se **ordena** a todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta resolución a informar dentro de las veinticuatro horas siguientes sobre los actos tendentes al cumplimiento de este fallo.

NOTIFÍQUESE, como en **derecho** corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emite voto particular, y con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-JDC-1865/2015.

Porque el suscrito no coincide con la determinación de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el fondo de la controversia planteada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1865/2015**, formula **VOTO PARTICULAR**.

El motivo de disenso del suscrito corresponde al tema de la procedibilidad del medio de impugnación que se resuelve, dado que la mayoría de los integrantes de este órgano jurisdiccional especializado concluyen que es procedente el medio de impugnación promovido por Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, en su carácter de autoridades civiles y comunales de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, Michoacán, en contra del Ayuntamiento de Tingambato, en esa entidad federativa, a fin de impugnar el acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil quince, respecto de su solicitud de que *“sea una autoridad de la comunidad la que administre directamente los recursos públicos que le corresponden y ya no mediante la intermediación de la cabecera municipal”*; sin embargo en opinión del suscrito el juicio para la protección de

los derechos político-electorales del ciudadano objeto de la resoluciones notoriamente improcedente, porque la controversia planteada no es de naturaleza electoral, sino que corresponde al Derecho Presupuestario, materia que no es de la competencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para el suscrito, en el particular se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionado con lo dispuesto en los diversos numerales 79, 80 y 83 del mismo ordenamiento legal y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, en su carácter de autoridades civiles y comunales de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, Estado de Michoacán, promueven el juicio al rubro identificado en contra del Ayuntamiento de Tingambato, en esa entidad federativa, a fin de impugnar el acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil quince, respecto de su solicitud de que *“sea una autoridad de la comunidad la que administre directamente los recursos públicos que le corresponden y ya no mediante la intermediación de la cabecera municipal”*.

El citado artículo 9, párrafo 3, establece que los medios de impugnación, en materia electoral, son notoriamente improcedentes y, por ende, las demandas se deben desechar de plano cuando, entre otras causales, la improcedencia derive de las disposiciones contenidas en la mencionada ley procesal electoral federal.

Así, sobre la procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé, en el artículo 79, párrafo 1, que el citado medio de impugnación sólo procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares; de asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país, y de afiliarse, libre e individualmente, a los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 80, párrafo 1, de la citada Ley General prevé distintas hipótesis, derivadas del precepto anterior, estableciendo que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podrá ser promovido por el ciudadano, entre otros supuestos, cuando considere que un acto o resolución del órgano autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral, de los previstos en el citado artículo 79, párrafo 1.

De los preceptos legales señalados con antelación se advierte lo siguiente:

a) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede cuando un ciudadano impugna un acto o resolución que pueda actualizar alguna afectación a sus derechos de votar, de ser votado, de asociarse para tomar parte pacíficamente en los asuntos políticos del país y de afiliarse, individual y libremente, a los partidos políticos, o

incluso que sea susceptible de vulnerar algún otro derecho fundamental, íntimamente vinculado con los anteriores derechos político-electorales, cuyo eventual desconocimiento haría nugatorio su ejercicio.

b) La identificación de los derechos político-electorales del ciudadano, tutelados por el medio de impugnación que se analiza, es reiterada por el legislador, al precisar la competencia de las Salas de este órgano jurisdiccional electoral, en el artículo 83 de la citada Ley General.

c) El artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé diferentes hipótesis, en las cuales se puede actualizar alguna violación a los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado, asociarse o afiliarse, pero en manera alguna establece la posibilidad de incluir, como supuestos de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la violación de derechos o prerrogativas distintos a los mencionados.

Por otra parte, el artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio de impugnación que puede ser promovido por un ciudadano que, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho a integrar órganos de autoridad electoral de las entidades federativas.

De lo expuesto resulta claro que, en el ámbito tutelador del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no está previsto el supuesto normativo para conocer y resolver sobre impugnaciones de las determinaciones de un Ayuntamiento emitidas, en materia presupuestaria, en especial sobre el libre ejercicio de su hacienda pública municipal.

Para arribar a la anotada conclusión, es importante destacar los antecedentes del caso:

1. El treinta de junio de dos mil quince, autoridades comunales y civiles de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, localizada en el Municipio de Tingambato, Michoacán, solicitaron a los integrantes del respectivo Ayuntamiento que se les entregara, de manera directa, es decir ***“sin que llegue a las arcas Municipales”***, la parte proporcional del presupuesto asignado al Municipio de Tingambato, tanto de partidas federales como estatales, lo anterior, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus necesidades.

2. El nueve de julio de dos mil quince, los miembros del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán suscribieron un oficio dirigido al Congreso del Estado de Michoacán y a la Auditoría Superior del Estado, en el que solicitaron dictar una resolución sobre la factibilidad de que se llevara a cabo lo pedido por los miembros de la de la comunidad de San Francisco Pichátaro y que en el caso de que fuera viable lo solicitado por la comunidad, fueran esas autoridades estatales las que se

encargarán de realizar los trámites necesarios y conducentes. Asimismo, se señaló que las autoridades civiles de la citada comunidad, se comprometían a respetar y cumplir todos los requisitos previstos en las leyes en la materia.

3. El quince de julio de dos mil quince se llevó a cabo una reunión de trabajo, a la que asistieron, entre otros, los representantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, así como habitantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro y los representantes de las Secretarías de Gobierno y Pueblos Indígenas del Estado de Michoacán. En esa reunión se acordó, entre otros aspectos: 1º. Ratificar el mencionado acuerdo de nueve de julio de dos mil quince, emitido por los integrantes del mencionado Ayuntamiento, respecto de la petición hecha por los miembros de la comunidad de San Francisco Pichátaro y, en consecuencia, solicitaron al Congreso del Estado que analizara y autorizara lo solicitado; 2º. Que las autoridades presentes darían seguimiento a la solicitud hecha ante el Congreso, a efecto de que se contara con una respuesta, y 3º. Que las partes no tendrían inconveniente en acatar la determinación que tomaran el Congreso y la Auditoría del Estado, en el entendido de que la comunidad de San Francisco Pichátaro, acataría también las disposiciones legales y normas particulares que se establecieran para el caso concreto.

4. El primero de septiembre de dos mil quince rindieron protesta los integrantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, para el periodo dos mil quince-dos mil dieciocho (2015-2018).

5. El diecisiete de septiembre de dos mil quince, los miembros del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, emitieron un acuerdo en el que comunicaron a los ahora demandantes que ese Ayuntamiento está impedido legalmente *“para entregar dinero en efectivo a comunidad o persona alguna para que estas lo ejerzan o administren directamente, pues de ser así desaparecerían de facto las instituciones públicas que actualmente existen”*.

6. Disconformes con lo anterior, el veintinueve de septiembre de dos mil quince, Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, quienes se ostentan como autoridades civiles y comunales de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, promovieron *per saltum*, ante este Tribunal Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se resuelve.

7. Al resolver el juicio ciudadano, al rubro identificado, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior determinó revocar el acto controvertido, entre otros efectos, para:

- (1) **Reconocer** el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que **les permitan determinar libremente su condición política** y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, para lo cual gozarán del conjunto de derechos reconocidos en el artículo 2º constitucional, entre ellos, administrar **directamente los recursos públicos que constitucionalmente le corresponden** [...]

Precisados los antecedentes y el sentido de la resolución emitida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, el suscrito considera pertinente señalar que la demanda presentada por Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, como autoridades comunales y civiles de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, Municipio de Tingambato, Michoacán, debió ser desechada de plano, al no corresponder a la materia electoral, sino al Derecho Presupuestario, dado que se trata de la recepción y ejercicio de las respectiva partida presupuestaria; en otras palabras, la *litis*, en este caso está vinculada, de manera inmediata y directa, con la recepción y administración *“del presupuesto asignado al Municipio de Tingambato, tanto de partidas presupuestales federales como estatales”*.

Acorde a lo anterior y aunado a lo expresado por los enjuiciantes, para el suscrito es evidente que la controversia planteada excede el ámbito de competencia, por razón de materia, atribuida a este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque la tutela jurisdiccional establecida como facultad de esta Sala Superior, en particular, y del Tribunal Electoral, en general, no abarca la pretensión de los demandantes, en razón de que el acto reclamado por éstos no forma parte del Derecho Electoral, sino del Derecho Presupuestario, como ha quedado señalado, dado que se trata de un acto que forma parte de las atribuciones de los Ayuntamientos con relación a la administración del presupuesto que corresponde a su hacienda pública municipal.

Hechas las anteriores precisiones, conforme a lo establecido en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionado con lo dispuesto en los numerales 79, 80 y 83 del mismo ordenamiento legal procesal, relacionado también con lo previsto en el artículo 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resulta evidente la improcedencia del juicio al rubro identificado, toda vez que, en concepto del suscrito, el objeto de la *litis* no forma parte de la materia electoral, sino del Derecho Presupuestario; en consecuencia, se debe desechar de plano la demanda del medio de impugnación al rubro indicado.

En este orden de ideas, a juicio del suscrito, no existe razón jurídica alguna, congruente con el vigente sistema electoral mexicano, para resolver el fondo de la *litis* planteada.

Al caso se debe tener presente que al resolver, esta Sala Superior, el diverso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-4370/2015, en sesión pública de treinta de marzo de dos mil dieciséis, se consideró que la materia presupuestaria excede el ámbito de competencia, por materia, atribuida a este Tribunal Electoral, en los términos siguientes:

Así las cosas, a juicio de esta Sala Superior, **la controversia planteada por la demandante excede el ámbito de competencia, por materia, atribuida a este Tribunal Electoral**, porque la tutela jurisdiccional no abarca la pretensión de la enjuiciante, en razón de que el acto impugnado, no tiene una naturaleza electoral y se trata de una serie de actos intraorgánicos del Tribunal Local, que tienen una naturaleza eminentemente administrativa, lo que se ubica en el contexto de

la vida, organización, funcionamiento y actividad interna del órgano jurisdiccional.

En este aspecto, se debe tener presente lo señalado por los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 79, 80 y 83, de la Ley de Medios, relacionados con el 189, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme a los cuales este órgano jurisdiccional especializado puede resolver, mediante el juicio ciudadano, los conflictos de intereses, de trascendencia jurídica, que se susciten por la trasgresión del derecho de votar o de ser votado en las elecciones populares, del derecho de asociación política y/o del derecho de afiliación a los partidos políticos e incluso del derecho a formar parte de los órganos de autoridad electoral de las entidades federativas.

De lo expuesto resulta claro que, **en el ámbito tutelador del juicio ciudadano, no está previsto el supuesto normativo para conocer y resolver sobre** la nulidad de actuaciones de carácter administrativo interno, organizacional, como pudiera ser la determinación de horarios de labores, establecimiento de sueldos y otras prestaciones, **cuestiones de carácter presupuestarias**, entre otras, sin que estas estén referidas a las percepciones que la actora percibe con motivo del ejercicio de su cargo.

(Énfasis añadido)

En este orden de ideas, para el suscrito, es conforme a Derecho determinar la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, en su carácter de autoridades civiles y comunales de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, Municipio de Tingambato, Michoacán.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito emite el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

SUP-JDC-1865/2015

FLAVIO GALVÁN RIVERA