

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1966/2016

INCIDENTISTAS: DELFINO SANTIAGO PÉREZ Y OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES

Ciudad de México, a veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete

Sentencia incidental que declara **vías de cumplimiento** la sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente identificado con la clave **SUP-JDC-1966/2016** y **vincula** al ayuntamiento del municipio de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, a realizar todas las acciones necesarias, suficientes y pertinentes para cumplir con la sentencia.

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	5
3. LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO DE LOS INCIDENTITSTAS	6
4. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER EL PRESENTE INCIDENTE	8
5. ESTUDIO DEL INCIDENTE	15
6.PUNTOS RESOLUTIVOS	29

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de recursos al ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca. El veintidós de junio y el ocho de julio de dos mil dieciséis,¹ los ciudadanos Porfirio Sánchez, Francisco Javier Ayuzo González y otros ciudadanos, adscritos al **pueblo indígena chatino**, solicitaron al ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca, que les otorgara los recursos económicos para el desempeño de su cargo como autoridades comunitarias y auxiliares de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec. El Ayuntamiento se negó a dar respuesta a sus escritos.

1.2. Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos (JDCI/46/2016). En contra de la omisión del Ayuntamiento de dar respuesta a su solicitud, las autoridades comunitarias y auxiliares de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, entre otros, promovieron, el ocho de agosto de dos mil dieciséis, un juicio local.

1.3. Resolución del juicio ciudadano local (JDCI/46/2016). El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca resolvió: a) decretar la inaplicación del artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca por considerar que limitaba la administración de los recursos de las autoridades auxiliares; b) reconocer el derecho de la comunidad indígena de San Marcos Zacatepec como persona

¹ Autos del presente expediente. Cuaderno accesorio único, pp. 62-78.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

moral de derecho público con personalidad jurídica dotada de autonomía para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones, y c) vincular al Instituto Electoral local y al Ayuntamiento para que realizaran una consulta previa e informada sobre los elementos cuantitativos y cualitativos para el ejercicio del derecho a la administración directa de los recursos por parte de la comunidad.

1.4. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano federal (SUP-JDC-1966/2016). En desacuerdo con lo anterior, el cinco de diciembre de dos mil dieciséis, los ciudadanos Porfirio Sánchez, Francisco Javier Ayuzo González y otros, en calidad de autoridades municipales y tradicionales de la Agencia Municipal, promovieron el juicio principal en el que se actúa para controvertir la determinación precisada en el punto anterior.

1.5. Resolución del juicio ciudadano federal (SUP-JDC-1966/2016). El nueve de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Superior resolvió **modificar** la sentencia dictada por el Tribunal local para, entre otras cosas: a) limitar los sujetos de la consulta a las autoridades municipales y comunitarias tradicionales de la Agencia Municipal; b) excluir de la consulta indígena todos aquellos recursos de los que la Agencia Municipal puede disponer directamente por disposición de la ley, y; c) limitar la consulta a definir los elementos mínimos necesarios para la transferencia de las responsabilidades en la administración directa de los recursos públicos que le corresponden.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

1.6. Informe de cumplimiento remitido por el Instituto Electoral local. El ocho de noviembre del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el informe rendido por el Instituto Electoral local en seguimiento al proceso de consulta previa e informada a las autoridades de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.

En dicho informe el Instituto Electoral local remitió una relación de los actos y hechos realizados en cumplimiento a la ejecutoria de esta Sala Superior recaída en el expediente citado al rubro.

1.7. Escrito de inejecución de sentencia. El catorce de noviembre se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un escrito mediante el cual las autoridades tradicionales y administrativas de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec realizan diversas manifestaciones sobre el incumplimiento de la ejecutoria recaída en el expediente citado al rubro por parte del Presidente Municipal de Santa Catarina Juquila, Oaxaca.

1.8. Apertura del incidente de incumplimiento. Mediante proveído de dieciséis de noviembre del presente año, el Magistrado Instructor determinó formar el incidente de incumplimiento de sentencia.

1.9. Requerimiento al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila. El dieciséis de noviembre del año en curso, el Magistrado Instructor requirió al citado Ayuntamiento que informara sobre el cumplimiento de la ejecutoria recaída en el expediente citado al rubro.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

1.10. Oficio del Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila. El veinticuatro de noviembre del presente año, se recibió en la cuenta institucional de cumplimientos de esta Sala Superior la impresión del oficio 596/PM/2017 suscrito por el Presidente Municipal de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, por el que pretende dar cumplimiento al requerimiento formulado.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente incidente, ya que se trata del cumplimiento de una sentencia dictada por este órgano jurisdiccional federal respecto de la cual se debe garantizar su pleno cumplimiento en atención al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Ello en el entendido de que, como se determinó en la sentencia de la que deriva el presente incidente, si bien la Sala Regional Xalapa era la competente, en el caso esta Sala Superior ejerció de oficio su facultad de atracción para conocer y resolver el presente asunto, dada su **importancia** y **trascendencia**.

Lo anterior con fundamento en los artículos 17 y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

En ese sentido, conforme a lo establecido en el artículo 99 párrafo quinto de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral se encuentra facultado para hacer uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones. El ejercicio de esa facultad también encuentra respaldo argumentativo en la jurisprudencia 24/2001, de rubro: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES.²

3. LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO DE LOS INCIDENTISTAS

Esta Sala Superior considera que el ciudadano Delfino Santiago Pérez cumple con ambos requisitos. Ello es así porque dicho promovente compareció al juicio principal como demandante y, por lo tanto, la ejecución de la sentencia bajo análisis afecta directamente los derechos que le fueron reconocidos en esa ejecutoria.

Ahora, del análisis del expediente principal se advierte que los demás promoventes del presente incidente —es decir, los ciudadanos Ángel Ventura Hernández, Fidel Diego Juárez, Abraham Silva López y Rodrigo Torres Cortés—, si bien no comparecieron en el principal como actores ni como terceros interesados, cuentan legitimación e interés jurídico para

² Consultable en la Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 698-699.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

promover el presente incidente, atento a las siguientes consideraciones.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior³ que, una vez que los medios impugnativos han sido resueltos, lo que se ordene en la sentencia correspondiente presenta una situación favorable no sólo para el accionante, sino que se extiende hacia personas que no tuvieron la calidad formal de parte. A este respecto, es importante señalar que los promoventes mencionados se ostentan con el carácter de **“autoridades comunitarias y auxiliares, y, por lo tanto, como representantes de la comunidad indígena y agencia municipal de San Marcos Zacatepec, Municipio de Santa Catarina Juquila”**; y esta condición no está controvertida en autos.

Esto es así, porque el acatamiento de una sentencia judicial es un asunto de orden público e interés general. Además, los efectos de la misma trascienden a toda la comunidad de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.

Consecuentemente, se estima que no es obstáculo para reconocer la legitimación e interés jurídico como incidentistas de los promoventes mencionadas en párrafos precedentes, el hecho de que no hayan sido actores o terceros interesados en el juicio ciudadano cuya sentencia se alega incumplida. Por lo tanto, los incidentistas cuentan con legitimación suficiente e

³ Por ejemplo, en el SUP-JDC-3116/2012.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

interés jurídico para reclamar el incumplimiento del fallo ante esta Sala Superior.⁴

4. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER EL PRESENTE INCIDENTE

En el presente apartado se sintetizan, en primer lugar, el informe que rindió el Instituto Electoral local en relación al cumplimiento de la sentencia; en segundo lugar, los planteamientos de los incidentistas y, en tercer lugar, el informe rendido por el ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca.

4.1. Informe rendido por el Instituto Electoral local en relación al cumplimiento de la sentencia recaída en la sentencia SUP-JDC-1966/2016

En relación al proceso de consulta previa e informada a las autoridades de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, en cumplimiento de la sentencia recaída al expediente **SUP-JDC-1966/2016**, el Instituto Electoral local informó de las siguientes acciones realizadas:

No.	Fecha ⁵	Reunión de trabajo/acuerdo/oficio/minuta
1.	8 de junio	<p>Reunión de trabajo. Se acordó el cierre de la <i>fase informativa</i> y comenzó la <i>fase deliberativa</i> del proceso consultivo. Se propuso como fecha de la consulta el 4 de julio siguiente.</p> <p>Por parte del Ayuntamiento asistió el Regidor de Obras, el Director de Obras y la Tesorera Municipal.</p>

⁴ Similar criterio fue adoptado por esta Sala Superior en la sentencia interlocutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1865/2015.

⁵ Todas las fechas se refieren al año dos mil diecisiete.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

2.	13 de septiembre	Oficio. Las autoridades de la Agencia Municipal presentaron al Instituto Electoral local la propuesta de distribución de recursos económicos, en la que se contempló los elementos cuantitativos y cualitativos para su transferencia.
3.	23 de septiembre	Oficio DESNI/1698/2017. La Dirección Ejecutiva notificó al Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila la propuesta sobre la distribución de recursos económicos realizada por la Agencia.
4.	8 de octubre	Oficio DESNI/1807/2017. Se convoca a todos los miembros del Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila a una reunión de trabajo para llevar a cabo el desahogo de la <i>fase consultiva</i> .
5.	10 de octubre	Oficio. El Presidente Municipal solicitó que se re programe la reunión a la que fue convocada el 8 de octubre pasado. Sin embargo, no señala hora ni fecha para desahogar la fase consultiva.
6.	11 de octubre	<p>Minuta de reunión de trabajo. A la reunión de trabajo asistieron representantes de las siguientes dependencias: <i>i)</i> Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local, <i>ii)</i> la Secretaría de Asuntos Indígenas, <i>iii)</i> la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Delegación de Oaxaca), <i>iv)</i> la Secretaría de Finanzas y <i>v)</i> la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.</p> <p>Debido a la ausencia de representantes del ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, se acuerda una segunda convocatoria al Presidente Municipal e integrantes del Ayuntamiento.</p> <p>Por otra parte, también se acuerda informar a la Sala Superior sobre la inasistencia del Presidente Municipal, a fin de que se determine lo que corresponda.</p> <p>Por último, se programa una segunda reunión para el 19 de octubre próximo.</p> <p>Esta minuta de trabajo es notificada al citado Ayuntamiento el 17 de octubre.</p>
7.	19 de octubre	<p>Reunión de trabajo. A la reunión de trabajo asistieron representantes de las siguientes dependencias: <i>i)</i> Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local, <i>ii)</i> la Secretaría de Asuntos Indígenas, <i>iii)</i> la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Delegación de Oaxaca), <i>iv)</i> la Secretaría de Finanzas y <i>v)</i> la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.</p> <p>A esta reunión asistió un asesor jurídico del Ayuntamiento, quien expresó que el Presidente Municipal no asistiría a la reunión.</p> <p>Por su parte, las autoridades presentes manifiestan retardo y</p>

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

		<p>ausencias injustificadas por parte del Presidente Municipal.</p> <p>Se acuerda una nueva fecha de reunión el 30 de octubre siguiente, y se tiene por notificado al Ayuntamiento en ese acto.</p>
8.	30 de octubre	<p>Minuta de reunión de trabajo. A la reunión de trabajo asistieron representantes de las siguientes dependencias: <i>i)</i> Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local, <i>ii)</i> la Secretaría de Asuntos Indígenas, <i>iii)</i> la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Delegación de Oaxaca), <i>iv)</i> la Secretaría de Finanzas, <i>v)</i> la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, <i>vi)</i> la Secretaría General de Gobierno y <i>vii)</i> el ayuntamiento de Santa Catarina de Juquila (asistió el Director Jurídico en representación).</p> <p>En la reunión de trabajo, el Director Jurídico del Ayuntamiento manifestó que <i>“no se tiene la propuesta contable para esta consulta, que la agencia municipal se tomó su tiempo y que el Ayuntamiento también necesita de tiempo”</i>.</p> <p>Por su parte, los representantes de la Agencia Municipal señalan que <i>“son reuniones retardatorias para alargar el procedimiento las que realiza el Ayuntamiento, pues las autoridades del Municipio ya no tienen qué consultar ni administrar...”</i>.</p> <p>De igual manera, los representantes de la Agencia Municipal pidieron que se levantara la sesión para citar al Presidente Municipal, dado que el Director Jurídico no tenía facultades para poder llegar a ningún acuerdo con la Agencia Municipal.</p> <p>Al respecto, los representantes de las dependencias señalaron que el Director Jurídico tampoco tenía facultades para comprometer al Ayuntamiento a una nueva fecha para celebrar otra reunión de trabajo.</p> <p>Luego del intercambio sostenido por los representantes, se llegó a la siguiente conclusión:</p> <p><i>“Primero. Al no haber condiciones para continuar con esta reunión y tampoco para fijar una nueva fecha para continuar el proceso de consulta en virtud de que el Director Jurídico del Municipio manifiesta que no puede tomar esas decisiones y tampoco consultar a los integrantes del ayuntamiento se suspende la presente reunión y se estará a la espera que el municipio señala fecha para su continuación en su caso.”</i></p>

4.2. Planteamientos de los incidentistas

Las autoridades administrativas y tradicionales de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec aducen que las

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

obligaciones incumplidas por el Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila son las siguientes:

a) Mala fe y falta de cooperación del Presidente Municipal del Ayuntamiento

De acuerdo con los incidentistas, el Presidente Municipal del ayuntamiento de Santa Catarina Juquila ha actuado con mala fe y no ha cooperado con las autoridades vinculadas por esta Sala Superior para la realización de la consulta necesaria para transferir los fondos que le corresponden legalmente a la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.

Sustentan el citado incumplimiento en el hecho de que el Presidente Municipal no ha asistido a las siguientes reuniones de trabajo:

No.	Fecha ⁶	Motivo de la reunión de trabajo
1.	23 de mayo	Reunión de trabajo en las instalaciones del Instituto Electoral local en la que se dio seguimiento a la etapa de información, previa a la consulta indígena. Por parte del Ayuntamiento asistió el Síndico Municipal.
2.	2 de junio	Reunión de trabajo en las instalaciones del Instituto Electoral local en la que se dio seguimiento a la etapa de información, previa a la consulta indígena. No hubo asistentes por parte del Ayuntamiento.
3.	8 de junio	Reunión de trabajo en la que se dio por terminada la etapa de información a los sujetos de la consulta indígena. Por parte del Ayuntamiento asistió el Regidor de Obras, el Director de

⁶ Todas las fechas se refieren al año dos mil diecisiete.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

		Obras y la Tesorera Municipal.
4.	11 de octubre	<p>Reunión de trabajo en seguimiento al proceso de consulta, en la etapa de consulta.</p> <p>En esta reunión se iban a discutir, entre otras cosas, la propuesta de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec en relación a los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos de la consulta.</p> <p>El 9 de octubre el Presidente Municipal, a través de un oficio sin número, solicitó que se difiriera esta reunión.</p>
5.	19 de octubre	<p>Reunión de trabajo para darle seguimiento a los preparativos de la consulta. Entre otras cuestiones, se discutiría la propuesta sobre los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos que formuló la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.</p> <p>Por parte del Ayuntamiento asistió un asesor de nombre Marco Antonio González, quien no se pronunció sobre la propuesta hecha por la Agencia Municipal.</p>
6.	30 de octubre	<p>Reunión de trabajo para darle seguimiento a los preparativos de la consulta. Entre otras cuestiones, se discutiría la propuesta sobre los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos que formuló la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.</p> <p>Por parte del Ayuntamiento asistió el Director Jurídico, quien no se pronunció sobre la propuesta hecha por la Agencia Municipal.</p>

Además, los incidentistas argumentan que el incumplimiento del ayuntamiento de Santa Catarina Juquila cobra más relevancia por los tiempos de la agenda legislativa del Estado.

En este orden de ideas, señalan que el artículo 43, fracciones XXI y XXIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece que los ayuntamientos deben elaborar y presentar ante el Congreso del Estado, a más tardar el último día del mes de noviembre del año correspondiente la iniciativa de Ley de Ingresos Municipales que deberá regir el año siguiente; así como elaborar su Presupuesto Anual de Egresos del ejercicio 2018.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

4.3. Informe rendido por el ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca

En atención al requerimiento del Magistrado Instructor al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila el dieciséis de noviembre del presente año, en el que se solicitó que se rindiera un informe sobre el cumplimiento de la sentencia recaída en el expediente **SUP-JDC-1966/2016** en su calidad de autoridad vinculada al cumplimiento, el Presidente Municipal informó lo siguiente:

A. Participación del ayuntamiento de Santa Catarina Juquila en el proceso de consulta

En primer lugar, el Presidente Municipal precisó que esa autoridad ha participado en las *etapas deliberativas e informativas*, previas a la consulta propiamente dicha, que fueron propuestas por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local en el marco de la consulta indígena ordenada por esta Sala Superior.

Sin embargo, señaló en las mesas de trabajo sostenidas con las demás autoridades, que ha solicitado la presencia de las siguientes autoridades para continuar la *etapa consultiva*: *i)* la Auditoría Superior de la Federación; *ii)* la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, y *iii)* la Secretaría de Desarrollo Social. Lo anterior, con la finalidad de que esas dependencias coadyuvaran a establecer los mecanismos para la entrega de los recursos solicitados por la autoridad auxiliar de la Agencia Municipal.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Al respecto, también señaló que conforme a los artículos 2, 44, fracción V y 68, fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el Presidente Municipal tiene facultades y obligaciones que no son delegables en ningún otro órgano, entre las que se encuentran ser el responsable directo de la administración pública del Municipio y la de vigilar la correcta inversión de los recursos municipales con estricto apego a las leyes correspondientes. Además, señala que conforme al artículo 126 de la Hacienda Pública Municipal el Ayuntamiento y Tesorero Municipal son solidariamente responsables de las irregularidades cometidas en el manejo de fondos municipales.

En suma, sostiene que el ayuntamiento de Santa Catarina Juquila no ha mostrado desinterés en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de mérito; por el contrario, busca cumplir con la sentencia sin infringir ninguna disposición normativa sobre fiscalización de recursos públicos, máxime que hasta el momento no hay normas que regulen este proceso.

B. La propuesta hecha por la agencia municipal de San Marcos Zacatepec es parcialmente fundada

El Presidente Municipal refirió que el trece de septiembre del presente año recibieron por parte de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec la propuesta con los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de los recursos económicos. También reconoció que la propuesta no había sido discutida en las mesas de trabajo organizadas por el Instituto Electoral local.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Asimismo, reconoció que el dieciocho de septiembre siguiente había sido notificado por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local de la solicitud de desahogar la etapa consultiva del proceso de consulta.

Sin embargo, la propuesta sobre los elementos *cuantitativos* hecha por la agencia municipal de San Marcos Zacatepec está parcialmente sustentada en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca. En ese orden de ideas, dicho precepto establece diversos criterios para calcular el monto que le corresponde recibir a las agencias municipales, entre ellos: 1) el número de habitantes del núcleo poblacional, y 2) la capacidad recaudatoria de ese núcleo.

Al respecto, el Presidente Municipal estima que la Agencia Municipal solamente tomó en consideración el primer criterio, es decir, el número de habitantes de la Agencia Municipal.

Desde la perspectiva del Presidente Municipal, ello pone de relieve la importancia de vincular a otras autoridades estatales que informen de la capacidad recaudatoria del núcleo poblacional en cuestión antes de que inicie la etapa consultiva del proceso de consulta.

5. ESTUDIO DEL INCIDENTE

5.1. Objeto del incidente. Esta Sala Superior ha sostenido que el objeto del incidente de incumplimiento de una sentencia consiste en analizar la posible insatisfacción de derechos

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

reconocidos y declarados en una sentencia. Sin embargo, el mismo se encuentra circunscrito a lo resuelto en la ejecutoria de que se trate, por lo que no es posible analizar pretensiones distintas, ni actos de partes que no estuvieron vinculadas en los efectos determinados en la sentencia principal.⁷

Al efecto, es preciso señalar que la controversia jurídica por resolver, en el principal, se centró en determinar si resultaba procedente o no la consulta ordenada por el Tribunal responsable y los alcances de la misma, tomando en consideración el derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de los recursos públicos que le corresponden y las normas internas de la propia comunidad. En particular, se abordaron los elementos que debe abarcar la consulta (**objeto** de la consulta) y las autoridades o instituciones a las que se debe consultar (**sujetos** de la consulta).

En ese sentido, la sentencia sobre la cual hoy se alega su inejecución abordó las siguientes dos cuestiones: a) la materia (**objeto de la consulta indígena**) sobre la que resulta procedente consultar a las autoridades representativas de una comunidad indígena, tratándose del derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden, en los términos del artículo 2° de la Constitución General y 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, y b) las

⁷ SUP-JDC-1865/2015.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

autoridades representativas (**sujetos de la consulta**) a las que debe consultarse para garantizar ese derecho y respetar el sistema de competencias y funciones propias de las autoridades comunitarias de acuerdo con sus propios sistemas normativos.

Este órgano jurisdiccional federal determinó, por un lado, que el Tribunal local que no tuvo en cuenta que al ordenar una consulta en los términos tan generales que lo hizo, no distinguió los recursos públicos que por mandato expreso de la ley corresponden a las agencias municipales, entre ellas, la de San Marcos Zacatepec, en atención al artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en relación con el artículo 2° constitucional.

Por otro lado, esta Sala Superior determinó que el Tribunal responsable soslayó que los ahora actores se ostentan como autoridades municipales y tradicionales de la propia comunidad y que, por lo tanto, la consulta debe dirigirse, en principio, a tales autoridades, en la medida en que son las instituciones o autoridades representativas comunitarias.

De igual forma se determinó, en expediente principal, que en cualquier caso la consulta indígena ordenada debe limitarse a definir las condiciones cualitativas y cuantitativas de dicha entrega, esto es el monto de los recursos y las condiciones mínimas, culturalmente compatibles con la comunidad indígena, para su entrega a los titulares de los derechos a recibir los

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

recursos que le correspondan, a fin de salvaguardar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En primer lugar, se estableció que no debía de condicionarse la entrega de los recursos a los que hace referencia el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca. Esto es, el **objeto de la consulta** que ordenó la Sala Superior estuvo limitado a que se definieran los elementos mínimos, *cualitativos* y *cuantitativo* que permitieran la transferencia de los recursos a las autoridades administrativas y tradicionales de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.

Al respecto, la Sala Superior precisó que algunos elementos mínimos del aspecto cualitativo de la consulta, podrían ser:

- *“Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuicantes que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos;*
- *Las **cuestiones mínimas** relativas a la **rendición de cuentas** y la **transparencia** (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y*
- *Los **criterios de equidad** con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte del Ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca, de conformidad con el artículo 2º apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal.*

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

- *Los criterios de **ejecución** para la **operatividad** de la entrega de recursos. Esos criterios darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega. Por ejemplo: **a)** fechas; **b)** si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones; **c)** si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; **d)** las constancias de recibo; etcétera, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.”*

Por su parte, también precisó que un elemento mínimo del aspecto cuantitativo era definir el monto de la transferencia de los recursos que ingresen a la hacienda municipal que deriven, de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, adicionales a los previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, tales como partidas específicas, o bien aportaciones extraordinarias.

En cuanto a los **sujetos** de la consulta, la Sala Superior señaló que éstos debían ser las autoridades administrativas y tradicionales de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, de forma exclusiva. Sobre este punto, se especificó que no era necesario consultar a la asamblea general comunitaria, porque las autoridades tradicionales y administrativas que comparecían en el caso tenían las facultades suficientes para poder decidir sobre el objeto de la consulta.

En relación con las condiciones bajo las cuales debe realizarse la consulta, la Sala Superior estableció de manera relevante, las siguientes: *a)* de buena fe; *b)* de manera culturalmente adecuada; *c)* en cooperación con las autoridades municipales y

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

tradicionales, y *d*) a la mayor brevedad posible, con el fin de salvaguardar el derecho de la comunidad indígena de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec.

Al respecto, la Sala Superior **vinculó** al Tribunal local, al Instituto Electoral local y al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila para efectuar la consulta indígena a los sujetos mencionados con anterioridad.

Es importante señalar que la Sala Superior determinó que los resultados de la consulta serían **vinculantes** para las autoridades municipales y estatales.

En conformidad con lo antes señalado, esta Sala Superior fijó, en el principal, los efectos de la sentencia, no solo para **restituir** a los promoventes en el uso y goce de sus derechos violados, sino también con una orientación **correctiva** hacia la situación de los pueblos y comunidades indígenas, que se encuentran en una situación de desventaja estructural.

Los **efectos** de la sentencia fueron los siguientes (énfasis añadido):

5. EFECTOS

[...]

*En tal virtud, se **modifica** la sentencia impugnada, en la materia de la controversia, para el **efecto** de que:*

5.1. *No se condicionen a la consulta indígena ordenada en la sentencia reclamada, todos aquellos recursos de los que puede disponer la parte actora por disposición de la Constitución Federal y ley, en particular los recursos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en cuanto que el **objeto de la consulta** deberá circunscribirse a la definición de los elementos mínimos, cualitativos y cuantitativos.*

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

compatibles con su cultura que permitan la transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos que le correspondan para que se ejerzan, en atención a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

5.2. En cuanto a los **sujetos** de la consulta, la misma deberá realizarse a las autoridades municipales y comunitarias tradicionales comparecientes al presente juicio.

5.3. En cuanto a las **condiciones** de la consulta, deberá realizarse de buena fe y ser culturalmente adecuada, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias tradicionales comparecientes y con la finalidad de llegar a un consentimiento y consenso informado, a la mayor brevedad posible a fin de no hacer nugatorio el derecho de la propia comunidad indígena de la Agencia Municipal de San Marcos, Zacatepec.

5.4. Para efectuar la consulta indígena a las autoridades municipales y comunitarias comparecientes de San Marcos Zacatepec, como instituciones o autoridades representativas, se vincula, como lo determinó la autoridad jurisdiccional responsable, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca y al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca.

5.5. Lo anterior, en el entendido de que, como también lo especificó el Tribunal responsable, el resultado de la consulta será vinculante para las autoridades municipales y estatales.

5.6. Finalmente, se ordena a todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta resolución a **informar** dentro de las veinticuatro horas siguientes sobre los actos relativos al cumplimiento de este fallo.

Consecuentemente, la sentencia recaída en el expediente **SUP-JDC-1966/2016** concluyó con los siguientes **puntos resolutivos**:

PRIMERO. La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, es **competente** para conocer y resolver el presente juicio.

SEGUNDO. Esta Sala Superior **ejerce de oficio la facultad de atracción** de este juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

TERCERO. Se **modifica** la resolución controvertida, en la materia de la impugnación, para los **efectos** precisados en la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **vincula** al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para los efectos precisados en el último apartado.”

QUINTO. 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.

5.2. Planteamiento del problema jurídico y solución. La cuestión jurídica por resolver se centra fundamentalmente en determinar si la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-1966/2016 ha sido o no cumplida, o si se encuentra en vías de cumplimiento.

Para determinar lo anterior, es necesario analizar las acciones que han llevado a cabo las autoridades vinculadas por la sentencia que se estima incumplida.

Al respecto, este órgano jurisdiccional federal considera que, de las constancias de autos, se advierte que, si bien es cierto que se han realizado ciertas y determinadas acciones tendentes al cumplimiento de la sentencia, particularmente por el Instituto Electoral local, como autoridad vinculada a la sentencia principal, en relación con la realización de la consulta indígena ordenada, fundamentalmente al haberse agotado la fase informativa y la etapa “deliberativa” de la misma —en el marco del diseño del procedimiento de consulta respectivo—, también es verdad que no han sido suficientes para tener por cumplida la resolución emitida en el expediente del que deriva el presente expediente.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Lo anterior es así, en virtud de lo siguiente:

Como se indicó, la sentencia en el expediente principal determinó, en sus **efectos (5.3)**, cuanto a las **condiciones** de la consulta, que la misma deberá realizarse de buena fe y ser culturalmente adecuada, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias tradicionales comparecientes, y, esto es fundamental, con ***“la finalidad de llegar a un consentimiento y consenso informado, a la mayor brevedad posible a fin de no hacer nugatorio el derecho de la propia comunidad indígena de la Agencia Municipal de San Marcos, Zacatepec”***.

En el presente incidente, es el caso que el procedimiento de consulta ordenado no se ha realizado, al estar pendiente la fase propiamente consultiva, no obstante que, como lo reconoció el propio Presidente Municipal del Ayuntamiento, la comunidad indígena de San Marcos Zacatepec, presentó su propuesta de distribución de recursos para la consulta respectiva, la cual se le notificó al Ayuntamiento responsable el veintiséis e septiembre de dos mil diecisiete.

No obstante lo cual el Presidente Municipal del Ayuntamiento afirma expresamente, al desahogar el requerimiento que se le formuló, que ***“se está elaborando nuestra propuesta cuantitativa, para lo cual”*** —agrega— ***“es necesario contar en las mesas de trabajo con la presencia de la Auditoría***

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Superior del Estado (ASE), de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG), de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCTG), como instancia fiscalizadora a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como instancia normativa en este caso de la aplicación de los Recursos Federales del Fondo III y IV’.

De lo anterior se deriva que el Presidente Municipal del Ayuntamiento reconoce que todavía no ha elaborado su propuesta, bajo el argumento de que es necesario contar “en las mesas de trabajo” con la presencia de diversas dependencias locales y federales, cuando, además, el Instituto Electoral local, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/1698/2017, de dieciocho de septiembre del año en curso, le solicitó que, a la brevedad posible, remitiera a dicha autoridad electoral la propuesta del ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, en donde se consideren los elementos cuantitativos y cualitativos respecto la transferencia de recursos que le corresponde a la agencia de San Marcos Zacatepec, con la finalidad de desahogar la fase consultiva del procedimiento de consulta.

Al respecto, es preciso tener presente que en la sentencia de la que deriva el presente incidente se precisaron expresamente los siguientes aspectos que ahora resultan relevantes para la resolución de este incidente:

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

- La consulta no puede válidamente ser una condición para la transferencia de recursos que le corresponden a la comunidad indígena de la agencia municipal, sino que se circunscribe a ciertos y determinados elementos.
- La consulta se circunscribe a la definición de los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno en relación con la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, es decir, versa sobre aspectos operativos o instrumentales. En ese sentido, se trata de un proceso de consulta especial y diferenciado sobre aspectos muy concretos a la comunidad indígena por conducto de las autoridades municipales y comunitarias tradicionales que comparecen al presente juicio.
- Los sujetos de la consulta son las autoridades municipales y tradicionales de la comunidad.
- La entrega de los recursos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en principio, no requieren ser sometidos a consulta, pues su entrega está prevista como un deber de las autoridades municipales —y correlativamente un derecho de las agencias municipales—, quedando solamente por definir las condiciones y elementos mínimos necesarios de dicha entrega.
- El invocado artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca dispone expresamente el deber de los ayuntamientos de entregar mensualmente a las

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

agencias municipales y de policía los montos que les corresponden de acuerdo a la proporción del número de habitantes y de conformidad con la capacidad recaudatoria de cada una de ellas.

- El artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, deben interpretarse en **clave de derechos humanos colectivos** de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de la interpretación más favorable de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y de una interpretación sistemática y, por ende, armónica, de lo dispuesto en el invocado artículo 2º constitucional, en relación con los artículos 1º y 115 constitucionales.
- En tal virtud, bajo una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, del citado artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca y del artículo 2º constitucional, debe entenderse que las previsiones del artículo 24 son aplicables a las agencias municipales con presencia indígena, como acontece con la de San Marcos Zacatepec, con un **sentido de equidad**, frente a la desigualdad estructural que ha afectado a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, con vistas a la igualdad real o sustancial a que se refiere el propio artículo 2º constitucional.
- Las autoridades municipales deben determinar **equitativamente**, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que no es válido *regatear* la entrega a la comunidad indígena de la agencia de San Marcos Zacatepec de los recursos públicos que le corresponden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Federal y el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, reinterpretada con un sentido de equidad.

De igual forma es preciso señalar que el párrafo final del invocado artículo 24 dispone que la comprobación del ejercicio de los recursos, se hará ante el órgano de fiscalización del Congreso del Estado, a través de los ayuntamientos.

En esas condiciones, lo procedente es disponer lo siguiente:

5.2.1. Acciones que se ordenan

1. En primer lugar, **ordenar** al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, autoridad vinculada al cumplimiento del expediente principal, a que realice todas las acciones necesarias, suficientes y pertinentes para dar cumplimiento a la presente sentencia. Particularmente, **ante su actitud dilatoria, a tal grado que no ha cumplido la ejecutoria**, se le ordena, por conducto del Presidente Municipal, a que presente su propuesta que contenga los elementos cualitativos y cuantitativos, con la finalidad de desahogar la fase consultiva del procedimiento de consulta y concluir ésta, en el entendido de que el Presidente Municipal sea quien comparezca a las reuniones que se convoquen.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

2. En segundo lugar, se fija un **plazo de quince días hábiles**, contados a partir de que se notifique la presente sentencia incidental, para que concluya el procedimiento de consulta indígena ordenado en el expediente principal.
3. En tercer lugar, concluida la consulta indígena, el Ayuntamiento **deberá entregar** a la agencia municipal de San Marcos Zacatepec los recursos que le correspondan, de conformidad con los elementos cualitativos y cuantitativos definidos en la consulta indígena.
4. En cuarto lugar, se **apercibe** al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia, para que realice todas las acciones que se le ordenan en la presente resolución. En caso contrario, se le impondrán las **medidas de apremio** previstas el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁸
5. En quinto lugar, se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, autoridad

⁸ 1. Para hacer cumplir las disposiciones del presente ordenamiento y las sentencias que dicte, así como para mantener el orden y el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes:

a) Apercibimiento;

b) Amonestación;

(Reformado mediante Decreto publicado el 1 de julio de 2008)

c) Multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada;

d) Auxilio de la fuerza pública; y

e) Arresto hasta por treinta y seis horas.

(Reformado mediante Decreto publicado el 1 de julio de 2008)

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

vinculada al cumplimiento de la sentencia, a conducir el procedimiento de consulta y dar seguimiento al procedimiento de consulta, en el ámbito de sus atribuciones.

6. Finalmente, en sexto lugar, 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.

6. PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. La sentencia de la que deriva el presente incidente se encuentra en **vías de cumplimiento**.

SEGUNDO. Se **ordena** al ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, a realizar todas las acciones que se le ordenan en la presente resolución en el último apartado, bajo el apercibimiento de que si no las realiza en los plazos señalados se le impondrán las **medidas de apremio** que corresponda, de conformidad con el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. 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 las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-JDC-1966/2016

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO