

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-541/2019

RECORRENTE: FLORENTE CRUZ
GARCÍA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A
LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA,
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** INDALFER INFANTE
GONZALES

SECRETARIO: GUILLERMO SÁNCHEZ
REBOLLEDO

COLABORÓ: NICOLAS OLVERA
SAGARRA

Ciudad de México, a dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de reconsideración citado al rubro, interpuesto por Florente Cruz García, en contra de la sentencia dictada el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, por la Sala Regional Xalapa en el expediente identificado con la clave **SX-JE-182/2019**, que determinó desechar el medio de impugnación por considerar que la parte promovente carecía de legitimación activa.

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente.

I. Primer juicio local (JDCI/111/2017). Solicitud del reconocimiento del derecho a la administración directa de los recursos. El siete de abril de dos mil diecisiete, la Agencia Municipal de San Juan Sosola, del municipio de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, solicitó ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el reconocimiento del derecho a la administración directa de los recursos económicos para el debido ejercicio del cargo y el cumplimiento de los objetivos del gobierno indígena.

El cuatro de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal local resolvió el referido juicio en el sentido de ordenarle al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, en colaboración con las autoridades municipales, organizara una consulta previa e informada para la transferencia de los recursos económicos a favor de la Agencia Municipal.

II. Primer juicio ciudadano federal (SX-JDC-453/2017). Definición de los alcances de la consulta ordenada. El veintinueve de junio de dos mil diecisiete, la Agencia Municipal de San Juan Sosola controvirtió la sentencia local, principalmente, para que se definiera tanto a los sujetos como el objeto de la consulta.

El veintinueve de junio de dos mil diecisiete, la Sala Regional Xalapa, determinó modificar la consulta para los efectos siguientes:

- a) Excluir todos aquellos recursos de los que la Agencia Municipal puede disponer directamente por mandato de ley;
- b) Limitar la consulta para definir los elementos mínimos necesarios para la transferencia de las responsabilidades en la administración directa de los recursos públicos que le corresponden; y
- c) Dirigir la consulta únicamente a las autoridades de la Agencia Municipal de San Juan Sosola.

III. Resultado de la consulta y suscripción del convenio. El dos de agosto de dos mil diecisiete, se celebró la consulta y en ella se determinó reconocerle a la Agencia Municipal de San Juan Sosola el derecho de administración directa de los recursos.

El siete de septiembre del mismo año, el Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola suscribió un convenio con la Agencia Municipal en el que se determinó el total de recursos que recibiría la Agencia Municipal, la forma y plazos de entrega en los años dos mil diecisiete y subsecuentes.

IV. Segundo juicio local (JDCI-46/2019). Omisión de transferir los recursos públicos a la Agencia Municipal. El quince de marzo de dos mil diecinueve, autoridades de la Agencia Municipal de San Juan Sosola promovieron juicio

ciudadano en contra de la omisión del Ayuntamiento de transferir los recursos correspondientes a los meses de enero a marzo del presente año.

El ocho de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal local declaró el incumplimiento del convenio celebrado el siete de septiembre de dos mil diecisiete y ordenó al Presidente Municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, **al pago de las participaciones federales** correspondientes.

V. Juicio electoral ante la Sala Regional Xalapa. El veintidós de agosto del año en curso, Florente Cruz García y Hermilo Gómez Chávez, ostentándose como indígenas, en su carácter de Presidente y Síndico Municipal, respectivamente, del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, promovieron juicio electoral a fin de combatir la determinación de incumplimiento del convenio citado en el numeral III de este apartado.

VI. Acto impugnado (SX-JE-182/2019). El cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Xalapa determinó desechar el medio de impugnación al considerar que los promoventes carecían de legitimación activa, al haber actuado como autoridad responsable en la instancia local.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

I. Interposición. Inconforme con la resolución anterior, el dieciocho de septiembre del año en curso, Florente Cruz

García, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, interpuso recurso de reconsideración ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

II. Recepción en Sala Superior. El veinticuatro de septiembre siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el oficio mediante el cual la citada Sala Regional remitió el presente medio de impugnación, así como la documentación que estimó necesaria para resolver.

III. Turno de expediente. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente citado al rubro y turnarlo a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente al rubro identificado, admitió el recurso y declaró cerrada la instrucción.

V. Presentación y rechazo del proyecto de sentencia. En sesión pública de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el Magistrado Instructor sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el proyecto de sentencia, y toda vez que las Magistradas y los Magistrados determinaron, por mayoría de votos, rechazar la propuesta de sentencia; se designó al

Magistrado Indalfer Infante Gonzales como encargado de elaborar el engrose respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo anterior, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

SEGUNDO. Sobreseimiento. Con independencia que pudiera actualizarse alguna otra causal, la Sala Superior considera que el recurso intentado debe sobreseerse por improcedente, porque se **controvierte una sentencia que no es de fondo**¹.

La normativa electoral prevé desechar las demandas cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente; y, en caso de que el medio de impugnación se hubiera admitido, lo procedente será decretar el sobreseimiento.

¹ Lo anterior, conforme a los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, inciso b) y 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y sólo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración.

Así, el recurso de reconsideración es procedente para impugnar sentencias emitidas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, entre otros supuestos, cuando sean de **fondo**, en los siguientes casos:

- a. Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- b. Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Ahora bien, las **sentencias de fondo** son aquellas en las que se examina la controversia y se decide el litigio, al establecer si le asiste la razón al demandante, en cuanto a su pretensión fundamental, o bien, a la parte demandada o responsable al considerar, el órgano juzgador, que son conforme a derecho las defensas hechas valer en el momento procesal oportuno².

De este modo, el recurso de reconsideración, por regla general, resulta procedente sólo para impugnar sentencias de fondo,

² Jurisprudencia 22/2001 identificada con el rubro: "RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO".

entendiendo que éstas son las que se ocupan y resuelven las cuestiones litigiosas propuestas por las partes.

Cabe precisar que, por vía jurisprudencial, la Sala Superior ha aceptado la procedencia del recurso de reconsideración en contra de resoluciones que no constituyen sentencias de fondo.

En lo que a este caso interesa, debe decirse que el recurso de reconsideración resulta procedente en contra de las resoluciones en las que se deseche o se sobresea el medio de impugnación, pero solamente en aquellos casos en los que la Sala Regional haya sustentado su decisión (de desechar o sobreseer) en la interpretación directa de preceptos constitucionales. Así se desprende de la jurisprudencia 32/2015, de rubro y texto:

“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 17 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo, el recurso de reconsideración es procedente para impugnar las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que decreten el desechamiento o sobreseimiento de un medio de impugnación de su competencia, a partir de la interpretación directa de un precepto de la Constitución General mediante la cual se haya definido el alcance y contenido de un requisito procesal y que, como consecuencia de la improcedencia decretada, se hayan dejado de analizar los agravios vinculados con la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del acto primigeniamente combatido”.

Consecuentemente, esta Sala Superior considera que cuando no se actualice alguno de los supuestos específicos de procedencia antes señalados, el medio de impugnación se debe considerar como notoriamente improcedente, y en caso de que éste haya sido previamente admitido, debe decretarse el sobreseimiento, como acontece en la especie.

Como se adelantó, en el caso concreto se impugna una resolución que no constituye una sentencia de fondo; además, esa decisión no se sustentó en la interpretación de preceptos constitucionales.

En efecto, de las constancias de autos se advierte que este asunto tuvo su origen en la demanda que presentaron ante el Tribunal Electoral de Oaxaca las autoridades de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, Municipio de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, para impugnar la omisión del Ayuntamiento de cumplir con el convenio suscrito entre otros, por el recurrente y la Agencia Municipal mencionada, respecto del pago de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio y los demás meses del dos mil diecinueve, en relación a las participaciones federales de los ramos 28 y 33, Fondo IV.

El Tribunal local determinó que el Ayuntamiento incumplió de manera injustificada con el convenio aludido y le ordenó el pago de \$434,482.35 (cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y dos pesos 35/00 M.N.) a la Agencia Municipal.

Lo anterior, al considerar que la transferencia de recursos del Ayuntamiento a la Agencia Municipal era un derecho

previamente reconocido, al haberse celebrado el convenio el siete de septiembre de dos mil diecisiete.

Inconformes con ello, el aquí recurrente, Florente Cruz García, y Hermilo Gómez Chávez, ostentándose como indígenas, en su carácter de Presidente y Síndico Municipal, respectivamente, del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca promovieron juicio electoral, ante la Sala Regional Xalapa.

La referida Sala Regional desechó el juicio electoral, al considerar que el Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola fue la autoridad responsable en la instancia local y que por ello no tenía legitimación para controvertir los resuelto por el Tribunal Local.

Para sustentar su decisión, la Sala responsable invocó la jurisprudencia 4/2013, de rubro: "LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL".

La decisión de desechar el juicio electoral es la que se controvierte a través del presente recurso de reconsideración.

Sin embargo, la referida resolución no es una sentencia de fondo, porque la **Sala Xalapa no se pronunció sobre las pretensiones que le fueron planteadas**, en tanto que únicamente determinó que la demanda de juicio electoral resultaba improcedente, porque, a su parecer, los promoventes carecen de legitimación activa.

Aunado a lo anterior, el desechamiento del juicio electoral no se basó en la interpretación directa de preceptos constitucionales, sino que la decisión de la Sala Regional se apoyó, principalmente, en la aplicación de la jurisprudencia 4/2013.

En cuanto a esto último, debe decirse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 95/2018 (10a.), sostuvo el criterio de que la aplicación de una jurisprudencia, por regla general, es una cuestión de mera legalidad que no puede ser examinada en los recursos extraordinarios que tienen por objeto el examen de cuestiones de constitucionalidad propiamente dichas (como la revisión de amparo directo, cuya naturaleza se asemeja a la reconsideración).

Como excepción a esa regla general, la referida Segunda Sala sostuvo que los recursos extraordinarios que tienen por objeto analizar cuestiones de constitucionalidad resultan procedentes, solamente cuando se alegue la incorrecta aplicación de una jurisprudencia que verse sobre una cuestión de estricta constitucional, porque existe la posibilidad de que el órgano jurisdiccional que hubiera aplicado la jurisprudencia, haya realizado una nueva interpretación constitucional del tema que se sometió a su consideración.

El rubro y el texto de la jurisprudencia citada son:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL. El análisis sobre la aplicación de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación constituye una cuestión de legalidad que, en principio, no debe analizarse; sin embargo, si ésta se refiere a un tema propiamente constitucional y en agravios se impugna su aplicación indebida por considerarse que el Tribunal Colegiado de Circuito le dio una interpretación distinta a la que le dio el Tribunal Supremo, procederá de manera excepcional el recurso de revisión en amparo directo. Lo anterior se justifica en la medida en que se plantea la posibilidad de que el Tribunal Colegiado no haya realizado una mera aplicación de los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino más bien que haya llevado a cabo una nueva interpretación constitucional en el caso concreto, por lo que el recurso de revisión en amparo directo es procedente”³.

En el caso a estudio no se actualiza el supuesto excepcional de procedencia a que se refiere el criterio que se acaba de transcribir, porque la jurisprudencia 4/2013 en que se apoyó la decisión de la responsable ni siquiera se refiere a temas propiamente constitucionales.

Al contrario, la referida jurisprudencia se refiere a una cuestión de estricta legalidad: la falta de legitimación de las autoridades responsables para hacer valer un medio de impugnación.

Para comprobar esa afirmación, enseguida se transcriben el rubro y el texto de la multicitada jurisprudencia 4/2013:

“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. De lo dispuesto en los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local, no están legitimadas para promover un juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior, pues dicho medio de impugnación está diseñado para que los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo. Esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo,

³ Registro: 2017838.

demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover juicio de revisión constitucional electoral, pues éste únicamente tiene como supuesto normativo de legitimación activa, a los partidos políticos cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o terceros interesados.

Como se ve, la jurisprudencia transcrita se refiere a una cuestión de mera legalidad, pues el criterio ahí contenido (que las autoridades responsables carecen de legitimación para hacer valer medios de impugnación) se obtuvo de la interpretación de los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De modo que, resulta claro que la aplicación de esa jurisprudencia por parte de una Sala Regional constituye un tema de estricta legalidad.

Así, si la resolución impugnada no constituye una sentencia de fondo y la decisión de la Sala Regional de desechar el medio de impugnación que se sometió a su conocimiento no se fundó en la interpretación directa de preceptos constitucionales, se concluye que no se satisface el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

Además, no se advierte alguna afectación o error judicial que violente los derechos del recurrente, ya que la Sala Regional, al resolver el medio impugnativo que se sometió a su potestad, lo hizo considerando la citada jurisprudencia, respetando en todo momento los derechos de acceso a la justicia del ahora recurrente; de esta manera, estas cuestiones no pueden verse como posibles errores de apreciación, por lo que no es viable la

revisión de estos aspectos a través de un recurso de reconsideración.

Finalmente, la Sala Superior tampoco considera que el presente medio de impugnación revista características de trascendencia o relevancia que pudiera generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, ello ya que los planteamientos formulados no son de entidad tal que refleje el interés general desde el punto de vista jurídico, dado que se refiere a cuestiones de examen frecuente para las Salas Regionales y este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, al resultar improcedente el presente recurso, y toda vez que éste fue admitido, lo procedente es **sobreseer** el referido medio de impugnación, en términos de los artículos 9, párrafo 3, y 68, párrafo 1, en relación con el 11, párrafo 1, inciso c), de la mencionada ley procesal.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **sobresee** el recurso de reconsideración.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS
MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA, CON RESPECTO A LA SENTENCIA
DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-
REC-541/2019⁴**

Formulamos el presente voto particular⁵ a fin de exponer las razones por las cuales no compartimos el desechamiento de la demanda del recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-541/2019.

La mayoría determinó desechar la demanda presentada por Florente García Cruz, en su carácter de presidente municipal de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, por considerar que la controversia no cuenta con elementos de constitucionalidad ni implica la emisión de un criterio importante y trascendente, requisitos indispensables para analizar la demanda planteada.

Por el contrario, consideramos que sí debe estudiarse el fondo del asunto, principalmente, porque la sentencia de la sala regional: **1)** violenta el derecho de acceso a la justicia del recurrente; **2)** omite

⁴ Colaboraron en la elaboración del presente voto Ana Cecilia López Dávila, Pamela Hernández García y Alexandra D. Avena Koenigsberger.

⁵ El voto se emite en términos de los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

juzgar el caso con perspectiva intercultural; y **3)** aplica de manera tajante una jurisprudencia electoral, lo que genera la necesidad de que se analicen los alcances de ésta, cuando se está frente a comunidades indígenas.

Por otra parte, en cuanto al fondo del asunto, estimamos que se debe revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa pues el recurrente sí cuenta con la legitimación necesaria para recurrir la sentencia local de origen.

En ese sentido, primero se presentan las tres razones por las cuales consideramos que debe estudiarse el fondo del asunto y, en un segundo momento, porqué estimamos que la sentencia regional se debe revocar, para efectos de que se analice el problema jurídico planteado ante ella.

1. Procedencia

El presente caso cumple con el requisito especial de procedencia, en virtud de que el actor alega que la sentencia de la Sala Xalapa afecta su derecho de acceso a la justicia, lo que considera que lo deja en estado de indefensión ante la imposibilidad de que la jurisdicción electoral federal analice la aplicación correcta de un convenio que el Ayuntamiento celebró, en aparentes términos de igualdad, con la Agencia Municipal.

El recurrente considera que se encuentra en estado de indefensión, puesto que la Sala Regional Xalapa desechó su demanda, por considerar que no contaba con legitimación activa en términos de la jurisprudencia 4/2013, de rubro y texto: **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL**

LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

De lo dispuesto en los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local no están legitimadas para promover un juicio de revisión constitucional electoral.

Ahora bien, la Sala Superior ya emitió un criterio jurisprudencial en este sentido. Concretamente, la jurisprudencia 27/2011 cuyo rubro y texto establecen:

“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.- La interpretación sistemática de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2, 4, 9, 14 y 15, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, conduce a considerar que **en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades y las posibilidades jurídicas o fácticas**

18

de quienes los integran, para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.”

Lo anterior, pues dicho medio de impugnación está diseñado para que los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo. Esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover juicio de revisión constitucional electoral, pues éste únicamente tiene como supuesto normativo de legitimación activa, a los partidos políticos cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o terceros interesados.

La Sala Regional Xalapa –con base en ese criterio– desechó la demanda, pues consideró que el actor actuó como autoridad responsable en el juicio previo, por lo que no analizó una cuestión de constitucionalidad, relacionada con el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas, vinculada con la transferencia de recursos públicos.

Quienes suscribimos este voto, consideramos que el recurso es procedente.

Así, ya que la Sala Regional fijó un sentido y alcance particular a las previsiones de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales, interpretación que tuvo como resultado que se estudiara el derecho de acceso a la justicia para las comunidades indígenas conforme a las reglas procesales ordinarias y no desde una perspectiva intercultural, lo cual implicó hacer nugatorio el acceso de los pueblos originarios a una justicia electoral efectiva.

En este tipo de asuntos –en nuestro concepto– se debe maximizar el derecho de acceso a la justicia en aras de garantizar lo establecido en el artículo 17 constitucional y, en ese mismo sentido, cumplir con el mandato de resolverlos con una perspectiva intercultural, prevista en el artículo 2 de la Constitución federal.

Esto, pues, desde una perspectiva intercultural, se advierte que la participación del Ayuntamiento en la controversia con la Agencia Municipal está sujeta a un régimen específico y diferenciado, y no a aquel de gobernante-gobernando del que surgió la jurisprudencia 4/2013 citada.

Por lo tanto, ante la supuesta violación al derecho de acceso a la justicia y a la posible violación del mandato constitucional previsto en el artículo 2º constitucional y, para evitar incurrir en una petición de principio, se estudiará en el fondo el hecho de que el recurrente, en representación del Ayuntamiento, cuenta o no con legitimación activa ante la instancia regional.

Por último, de esta forma, igualmente consideramos que en el caso también es necesario estudiar los alcances de esa jurisprudencia cuando se está frente a comunidades indígenas

que, tal y como se mencionó previamente, se encuentran en una situación de igualdad entre ellas mismas.⁶

2. Fondo

En lo correspondiente al estudio de fondo, como lo adelantamos, se debe revocar la resolución impugnada, puesto que, contrario a lo determinado por la Sala Regional, desde una perspectiva intercultural, el recurrente sí cuenta con la legitimación necesaria para controvertir una determinación local que estima es transgresora de los derechos de autodeterminación del Ayuntamiento que representa.

Como se mencionó, el recurrente estima vulnerado su derecho de acceso a la justicia, como representante del Ayuntamiento y no en atención a sus derechos individuales o a la afectación de su ámbito personal, sino a la afectación de las competencias y atribuciones de aquél, toda vez que considera que el tribunal local no respetó los términos del convenio que se celebró como consecuencia de la consulta.

Esto es, la controversia no implica analizar si la esfera jurídica de los integrantes del Ayuntamiento en lo particular se ve afectada, como, por ejemplo, en el supuesto de una sanción⁷, la controversia versa sobre el análisis de los derechos que derivan de un convenio existente entre el Ayuntamiento y la Agencia Municipal como entidades relativamente autónomas que se sitúan

⁶ Véase la jurisprudencia 5/2019 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES, consultable en Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ Jurisprudencia 30/2016, de rubro LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 21 y 22.

en un plano de igualdad frente a los compromisos que asumieron libremente.

De esta forma, la litis planteada ante el tribunal local no solamente debía analizar las obligaciones o los deberes del Ayuntamiento frente a la Agencia Municipal respecto de la transferencia de los recursos públicos, sino también los acuerdos previamente celebrados sobre la distribución y las obligaciones de comprobación para el adecuado cumplimiento de deberes del propio Ayuntamiento, en un contexto en donde los sujetos involucrados se encuentran, en un sentido, en un plano simétrico.

Cuando se cuestiona una sentencia de un tribunal local de la que se estima una posible afectación a la autonomía de una comunidad indígena por la posible inobservancia del convenio celebrado entre partes en igualdad de circunstancias, es necesario que la Sala Regional competente conozca del fondo de la controversia, pues sólo así se garantiza el principio de acceso a la justicia, con independencia de que una de las comunidades haya tenido el carácter de autoridad responsable en la instancia previa.

Esto, pues del contexto de la controversia se advierte que las partes están en una situación de igualdad procesal respecto de la materia de la controversia y no de una situación de supra o subordinación derivada del propio ordenamiento.

En el caso, se está frente a un conflicto intercomunitario que se dio entre una agencia y una cabecera municipal por la transferencia de recursos que, a su vez, se acordó entre ambas comunidades. Es decir, la naturaleza de este conflicto impacta de

manera directa en el ejercicio de la autonomía de cada una de las localidades de la comunidad indígena.

De esta forma, y dada la naturaleza de este tipo de conflictos intercomunitarios, las autoridades jurisdiccionales electorales tienen el deber de reconocer el pluralismo jurídico que existe dentro de nuestro ordenamiento, así como flexibilizar algunos requisitos procesales que no encuadran dentro de la lógica de las comunidades indígenas y los conflictos que pueden derivar entre ellas. Esto, en términos de la jurisprudencia 18/2018, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.**

La Sala Regional Xalapa basó su determinación en el criterio según el cual las autoridades responsables en la instancia local no tienen legitimación para impugnar al haber participado precisamente como autoridad en la cadena impugnativa. Esta determinación violentó el derecho de acceso a la justicia del recurrente, en su calidad de representante del Ayuntamiento.

Esto, ya que el conflicto que se presenta tiene como trasfondo el ejercicio de los derechos de autonomía de ambas comunidades indígenas. Así, el hecho de que una de ellas haya sido la autoridad responsable en un juicio previo no descarta que tenga un reclamo legítimo que formular en la siguiente instancia, no porque sea formalmente autoridad responsable, sino porque representa a la comunidad indígena y pretende la protección de los derechos colectivos de la comunidad. Negar la posibilidad de que puedan cuestionar una sentencia que les afecta en el ejercicio de sus derechos de autonomía por haber sido autoridad responsable en la instancia previa restringe el acceso a la justicia.

Por tanto, la Sala responsable debió advertir que la jurisprudencia 4/2013 no es aplicable en este tipo de supuestos, ya que la finalidad que se busca con ese criterio jurisprudencial no se alcanzaría en este tipo de conflictos y, más aun, aplicarlo vulneraría los compromisos que se han asumido en cuanto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto, porque la finalidad de no reconocer legitimación activa a quien fue autoridad responsable en la instancia previa es preservar el objetivo de la ciudadanía y los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no para que las autoridades defiendan sus intereses en cuanto autoridades.

Ese criterio tiene sentido porque está enmarcado, en general, dentro de la lógica de una relación Estado-ciudadanía y, por lo tanto, resulta jurídicamente justificable que una institución estatal no pueda impugnar una sentencia en la cual tuvo carácter de autoridad responsable. Sin embargo, desde el pluralismo jurídico,⁸ las comunidades indígenas operan bajo una lógica distinta y, por lo tanto, este criterio no debe aplicarse de manera estricta.

En nuestra opinión la jurisprudencia 4/2013 no debió ser aplicada, debido a las diferencias sobre el tipo de conflicto en el que aplica y las particularidades de los casos, los sujetos a los que va dirigida, así como las finalidades que persigue, esta Sala Superior ha establecido que si bien las Salas Regionales están obligadas a atender la jurisprudencia aprobada por esta autoridad –en

⁸ En concreto, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena.

asuntos sustancialmente iguales—, cuando en el desempeño de su función jurisdiccional adviertan que no aplica el criterio obligatorio, al no ser el caso similar, pueden argumentar las razones por las cuales no es aplicable, sin que ello se considere propiamente una inaplicación en contravención del principio de igualdad y seguridad jurídica.

Resulta indispensable que exista el análisis de cada uno de los elementos que hacen diferente el caso, sin que ello, de ninguna manera pueda entenderse como un ejercicio enunciativo, sino que debe implicar el estudio de la naturaleza jurídica de cada uno de los componentes del asunto a resolver.⁹

Ahora, en el ámbito de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente de autodeterminación y autonomía de las comunidades indígenas, los sujetos protegidos son fundamentalmente las propias comunidades indígenas; por lo que la organización de las autoridades y órdenes administrativos ordinarios no agota ni delimita este derecho. **Es decir, las comunidades en municipios indígenas o con presencia de población indígena ejercen su autonomía y autodeterminación no necesariamente en las mismas formas del sistema orgánico-administrativo municipal.**

Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, de ahí que la protección de esos derechos en los juicios no se puede supeditar a si son o no autoridades

⁹ Véase la SUP-RDJ-2/2017.

municipales, ya que se trata de derechos colectivos cuyo titular es la propia comunidad.

Al momento en que la Sala Regional desechó la demanda porque el actor actuó como autoridad responsable en el juicio previo, dejó de analizar una cuestión de constitucionalidad planteada, relacionada con el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas y, además, perdió su obligación de juzgar con una perspectiva intercultural.

Al aplicar tajantemente las categorías administrativas a las comunidades indígenas, obstaculizó la posibilidad de proteger adecuadamente los derechos de autonomía y libre determinación tanto del Ayuntamiento, como de la Agencia Municipal, en tanto localidades indígenas.

Cuando las comunidades y pueblos indígenas participan como partes de una controversia que implique el cumplimiento de un acuerdo celebrado respecto de la transferencia de recursos públicos, se entiende que están en un plano de igualdad y que, por tanto, deben tener el mismo trato procesal en la defensa de sus intereses cuando acuden a una Sala Regional en defensa de su autonomía y libre determinación.

En tales asuntos no existe propiamente una situación de subordinación derivada del ordenamiento jurídico, sino una relación jurídica **de colaboración entre entidades municipales** que el propio ordenamiento considerada como autónomas¹⁰ y, por

¹⁰ Esto, en términos del artículo 16 de la Constitución local del Estado de Oaxaca que establece: “El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las

tanto, en un plano simétrico frente a las instancias judiciales cuando aleguen la vulneración a tales derechos.

Esta igualdad ante las instancias judiciales encuentra respaldo constitucional y convencional en el deber de reconocerles a tales pueblos y comunidades indígenas un ámbito de autonomía y libre determinación, así como de considerar sus propios sistemas normativos, entre los que se encuentran aquellos convenios o acuerdos que se puedan llegar a celebrar entre tales comunidades, con independencia de si se trata de entidades de un mismo municipio, como una manifestación concreta de su autodisposición normativa.

Esto es, el derecho a la autonomía y libre determinación supone el reconocimiento del derecho de autodisposición normativa y, con ello, el deber de las autoridades jurisdiccionales de garantizar su efectividad. Esto, en términos de la tesis XXVII/2015, de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.**

Esta Sala Superior ha establecido que “existe una obligación, derivada de la Constitución y los tratados internacionales, que tienen todos los juzgadores, consistente en observar una perspectiva intercultural al momento de resolver las controversias en las que se involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus individuos”¹¹.

medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afroamericanas”.

¹¹ Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro: “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-0039-2017, SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015.

Asimismo, debe señalarse que esa obligación tiene su fuente en el bloque de derechos o bloque de constitucionalidad, destacadamente, en los artículos 1º y 2º de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Así, puesto que en el presente caso el representante del Ayuntamiento manifiesta que no se consideraron los términos de: **1)** un convenio celebrado con la Agencia Municipal para la comprobación de la transferencia de recursos y **2)** los términos y condiciones en los cuales estos recursos se distribuirían; es evidente que se le debe reconocer legitimación activa al Ayuntamiento ante el contexto del régimen diferenciado en el que se encuentra frente a la Agencia Municipal.

La controversia planteada implica analizar la posible inobservancia de los acuerdos plasmados de forma voluntaria y autónoma por las partes en ejercicio del derecho de su autonomía y corresponde a las autoridades garantizar el respeto a la voluntad expresada en dicho instrumento, así como su ejecución.

Lo anterior se robustece si se considera que el convenio por el que se establece la entrega de recursos fue celebrado en cumplimiento de la sentencia SX-JDC-452/2017 y producto de un proceso de consulta previa e informada en el cual se establecieron los elementos cuantitativos y cualitativos para su transferencia, tal como lo establece la tesis, de rubro Pueblos y comunidades indígenas. **EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA**

TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO.¹²

En el texto de ese criterio se prevé la obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo el de la administración directa de los recursos económicos, con el objetivo de definir las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas en la administración directa de tales recursos, atendiendo a las circunstancias específicas de las comunidades correspondientes.

El proceso de asignación y entrega de tales recursos debe ser objeto de tutela por parte de las autoridades jurisdiccionales, puesto que con ello se reconoce y garantiza la autodeterminación, autogobierno y autonomía previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el ejercicio de los cargos para los que fueron electos, de tal manera que se respete la voluntad suscrita en el convenio.

Además, es importante destacar que como se observa en el convenio suscrito el siete de septiembre, en el acuerdo CUARTO, inciso a) se estableció lo siguiente¹³:

CUARTO. Mecanismos de seguimiento. - las partes, convienen dejar establecidos los siguientes mecanismos de seguimiento:

- a) *[...]. En caso de incumplimiento se establecerán dos mecanismos, uno conciliatorio y un jurisdiccional, en el primero las instancias convocarán a las partes a una mesa conciliatoria.*

¹² Tesis LXIV/2016 PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO.- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 118 y 119.

¹³ Hoja 00187 del cuaderno accesorio 2.

- b) *Un mecanismo jurisdiccional que estará a cargo del Tribunal Electoral que conoció del asunto que es motivo del acuerdo de la presente acta. Por ello, las partes podrán acudir a dicho tribunal en caso de que agotada la vía conciliatoria entre las partes podrán acudir al órgano jurisdiccional para hacer cumplir los acuerdos.*

Así, las partes acordaron someter a la sala responsable cualquier situación relacionada con el cumplimiento del convenio celebrado. Por tanto, es evidente que el desechamiento decretado por la responsable vulnera la esfera de derechos de quienes, en un plano igualitario, acordaron los términos y elementos para llevar a cabo la transferencia de recursos.

La Sala Superior ha establecido que dentro de la relación en la que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica provoca una colisión entre los mismos y, por lo tanto, la **necesaria ponderación** entre ambos por parte del operador jurídico, considerando que se trata de sujetos que requieren igual protección y están en un plano horizontal, de manera que las interferencias en un derecho fundamental están en correlación directa con la satisfacción del derecho con el que colisiona.

Por tanto, el juzgador, para resolver conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas, no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, sino que debe realizar una ponderación de aquellos derechos fundamentales que colisionen¹⁴.

Es por todo lo anterior que se advierte que la autoridad responsable: **a)** incumplió con su obligación de juzgar con perspectiva intercultural al aplicar de forma indebida la jurisprudencia 4/2013 en cuestión, que no es aplicable, ya que es propia de un procedimiento ordinario, para determinar que el

¹⁴ SUP-REC-39/2017.

Ayuntamiento no cuenta con legitimación al haber sido autoridad responsable en el juicio local; y **b)** dejó de analizar una cuestión de constitucionalidad, relacionada con el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación de las comunidades, específicamente el convenio celebrado de forma bilateral y en un plano de igualdad frente al derecho a la transferencia de recursos para su administración directa.

Por todo lo expuesto, respetuosamente disentimos de la postura mayoritaria.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

SUP-REC-541/2019

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN