



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SM-JDC-53/2020 Y ACUM

IMPUGNANTES: ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia;

INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD DE SAN ILDEFONSO TULTEPEC Y AYUNTAMIENTO DE AMEALCO DE BONFIL

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIOS: MAGIN FERNANDO HINOJOSA OCHOA Y NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

COLABORADOR: HERIBERTO URIEL MORELIA LEGARIA

Monterrey, Nuevo León, a 24 de septiembre de 2020.

Sentencia de la Sala Regional Monterrey que **modifica** la del Tribunal Electoral de Querétaro que ordenó la realización de una consulta a la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, para que reconociera o no a ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia como su representante indígena, y el ejercicio directo de los posibles recursos económicos de la comunidad. **Ello, porque esta Sala Monterrey** considera que, ante el planteamiento del impugnante ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, el Tribunal Local debidamente declaró que el carácter de delegado no le otorga el de representante de la comunidad indígena, sin embargo, al no existir alguna impugnación de la propia comunidad, no debió cuestionarla oficiosamente, menos llegar a la medida última de ordenar una consulta a la comunidad sin agotar otras menos invasivas, de modo que, lo procedente es: **considerar** intocadas las consideraciones sobre la distinción entre la representación y la delegación de las comunidades indígenas, con la aclaración, a partir de una reflexión evolutiva del tema, sobre el alcance de la institución de representante indígena respecto del delegado, **dejar** sin efectos la parte de la sentencia local que cuestiona y ordena consultar a la comunidad indígena sobre la representación que afirma tener ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia; **dejar** sin efectos la consulta respecto a la administración directa de recursos, porque ese tipo de controversias ya no son susceptibles de ser analizadas por los tribunales electorales y, finalmente,

vincular al Tribunal de Querétaro para que actúe conforme los efectos de este fallo, entre otros, con la difusión de la presente sentencia en formato de lectura fácil.

Índice

Glosario.....2

ANTECEDENTES FORMALES DE LA IMPUGNACIÓN.....3

COMPETENCIA, JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER, ACUMULACIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA5

ESTUDIO DEL ASUNTO.....11

APARTADO PRIMERO: Marco conceptual y fáctico de la controversia11

Subapartado A. Marco conceptual.....11

 I. Representantes de comunidades indígenas11

 1.1 Derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y a elegir un representante ante los Ayuntamientos11

 1.2 Garantías mínimas de la representación indígena14

 2. Marco normativo de los derechos de las comunidades indígenas en el estado de Querétaro16

 II. Delegados y subdelegados municipales.....19

 III. En términos del mandato constitucional, en comunidades indígenas el representante es la figura que garantizará la participación de la comunidad ante el ayuntamiento, y los delegados, al ser autoridades auxiliares del Presidente Municipal, colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea el auténtico canal de comunicación con el órgano del Estado21

Subapartado B. Marco contextual y fáctico mínimo de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec.....24

 I. Marco contextual de la comunidad.25

 II. Marco fáctico o hechos que contextualizan la controversia.26

APARTADO SEGUNDO: Materia de la controversia29

APARTADO TERCERO: Decisiones de esta Sala Monterrey30

APARTADO CUARTO: Desarrollo o justificación de las decisiones33

Tema i. Naturaleza e implicaciones de la representación indígena:33

 1. Frente al planteamiento directo que hizo **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** en la instancia local, en cuanto a que la calidad de delegado también lo hacía representante de la comunidad, por un lado, si bien, fue correcto que el Tribunal Local explicara al impugnante que el carácter de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, por otro lado, a partir de una visión evolutiva del entendimiento de dicho derecho, para resolver integralmente la controversia, resulta conveniente precisar el alcance de la representación indígena, y su diferencia con la figura de delegado33

 2. En ese escenario, el Tribunal Local no debió cuestionar oficiosamente si el impugnante tenía o no la calidad de representante, porque, con pleno respeto al ejercicio de la libre autodeterminación, el único supuesto a través del cual pueden revisarse las decisiones comunitarias es cuando sus integrantes la cuestionan.39

 3. El Tribunal por mayoría de razón, no debió ordenar una consulta oficiosa a la comunidad indígena para que manifestaran si reconocían a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como su representante, porque esto sólo es válido como una medida extraordinaria de carácter extremo derivada de una impugnación o controversia por parte de la propia comunidad y, aun en dicho supuesto, previamente, debían agotarse medidas menos intervencionistas.41

Tema ii. Transferencia directa de recursos a la comunidad indígena46

 1. Criterio de Sala Superior sobre la administración directa de recursos de las Comunidades indígenas.....46

 2. Caso concreto y valoración47

APARTADO QUINTO: Efectos.....48

APARTADO SEXTO: Formato de lectura fácil o ciudadana51

Resolutivos52

Glosario

ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia. Delegado y/o inconforme:	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia. Delegado municipal de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro.
Comunidad indígena:	Comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, del Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución de Querétaro:	Constitución Política del Estado de Querétaro.
Inconformes:	Rosendo Anaya Aguilar, Presidente Municipal, Judith Arrollo Flores y Lucio Obregón Díaz, síndicos respectivamente, Cirenía Flores Miranda y Agustina Martínez Arellano, regidoras, todos integrantes del Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro.
Instituto Local/ Instituto Electoral de Querétaro:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
Juicio local:	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.
Ley de Medios local:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica Municipal:	Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas:	Ley de derechos y cultura de los pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Querétaro.
Reglamento de autoridades auxiliares:	Reglamento de autoridades auxiliares municipales de Amealco de Bonfil, Querétaro.
Sala Regional Monterrey / Sala Monterrey:	Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal de Querétaro, Tribunal Local o autoridad responsable:	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

ANTECEDENTES FORMALES DE LA IMPUGNACIÓN

I. **Sentencia impugnada**¹. El 22 de junio de 2020², el Tribunal de Querétaro, esencialmente, en el expediente **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** resolvió que: i. No se acreditó la obstaculización del cargo de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, porque sus solicitudes fueron atendidas, ii. En cuanto a lo planteado sobre la base de su **supuesto carácter de representante indígena**, señaló: a. El Instituto Electoral no omitió registrarlo, porque no tiene facultades para ello, b. El actor fue designado delegado de comunidad en *una elección municipal*, y no [representante de] *Comunidad indígena*, c. Además, consideró necesario consultar a la comunidad indígena para que manifestara si era su voluntad reconocer a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como representante y, en su caso, de no reconocerlo, para que designara un representante indígena, y iii. También ordenó consultar a la comunidad para que manifestara si era su deseo ejercer directamente los recursos económicos.

3

¹ Durante el juicio local, entre otras actuaciones destacadas, el Tribunal de Querétaro realizó los siguientes requerimientos:

1. 2. Requerimientos y respuestas del ayuntamiento y del Instituto electoral local. El 24 de enero, el Magistrado instructor del Tribunal local requirió al Presidente Municipal y al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local.

1. 2. 1. Respuesta del Presidente Municipal. El 27 de enero, el Presidente Municipal, al responder el requerimiento, señaló que: a. no ha obstaculizado el cargo del delegado, porque ha realizado distintas obras, hecho entrega de apoyos y cuenta elementos de policía en la delegación, b. que siempre ha respetado los usos y costumbres que por ley corresponden a las comunidades indígenas, tan es así que el Ayuntamiento no interviene en la designación de delegados, pues es la misma población quien los designa en base a los usos y costumbres [...] aunado a que no especifica los motivos por los cuales considera que el municipio no ha reconocido y protegido los derechos de la comunidad. c. que la ley otorga facultades al municipio para que de manera autónoma organice la administración pública y su hacienda, y que municipio ha implementado mecanismos y proyectos de desarrollo para la comunidad basándose en apoyos de primera necesidad para los habitantes de San Idefonso.

1. 2. 2. Respuesta del Secretario Ejecutivo del Instituto electoral. El 29 de enero, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral respondió el requerimiento y precisó que en los archivos no obra escrito o solicitud del actor en la que haya realizado alguna petición de ningún carácter, por otro lado, el instituto señaló que en ninguna de sus actuaciones se ha pronunciado respecto al no reconocimiento de la comunidad de San Idefonso, como tampoco se han negado o dejado de reconocer los derechos de sus integrantes.

1. 3. Vista a la parte actora. El 31 de enero, el Magistrado Instructor dio vista al entonces actor para que manifestara lo que a su derecho conviniera. El 4 de febrero se notificó el acuerdo de vista. El 7 siguiente compareció una de las personas autorizadas por el actor para consultar el expediente. El 12 de febrero, la secretaria de acuerdos del Tribunal Electoral certificó que, hasta esa fecha, no se recibió ningún escrito de la parte actora.

2 Todas las fechas corresponden al 2020, salvo precisión en contrario.

II. Juicios constitucionales presentados ante esta Sala Monterrey.

1. **Juicio ciudadano** (SM-JDC-53/2020). En desacuerdo, el 30 de junio, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó juicio ciudadano contra la sentencia del Tribunal Local, con la pretensión, esencialmente, de que se le reconozca como representante indígena de la comunidad de San Ildefonso Tultepec.

2. **Juicio ciudadano** (SM-JDC-60/2020). El 7 de julio, integrantes de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec presentaron impugnación por primera vez en la cadena impugnativa, para señalar que el Tribunal Local se excedió al ordenar una consulta a la comunidad para que reconociera o no a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como su representante indígena.

3. **Juicio electoral** (SM-JE-38/2020)³. También inconforme, el 30 de junio, el Ayuntamiento de Amealco de Bonfil presentó juicio electoral, señaló que los Tribunales Electorales no tienen competencia para conocer del tema de transferencia de recursos económicos.

4

III. Tramite y actuaciones en los juicios constitucionales.

1. **Radicación y admisión.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó los expedientes y admitió las demandas.

2. **Requerimientos ordenados por la Sala Regional Monterrey y respuestas de distintas autoridades.** El Magistrado instructor requirió al Gobernador de Querétaro, al Congreso del estado, al Instituto Electoral, al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, al Centro Coordinador de Pueblos Indígenas en Amealco de Bonfil, y al Ayuntamiento para que informaran sobre la existencia de un catálogo en que se registren a los representantes de las comunidades indígenas. En su oportunidad, señalaron, esencialmente, que no se encontró disposición alguna que establezca el deber de llevar a cabo un registro, y que tampoco existe un catálogo o base de datos en el que escriba, anote o apunte a los representantes de las comunidades indígenas⁴.

³ Cabe precisar que el 30 de junio, el Ayuntamiento presentó juicio y solicitó que la Sala Superior ejerciera su facultad de atracción. El 9 de julio, la Sala Superior determinó que era improcedente la solicitud, porque el asunto no colmaba los supuestos de relevancia y trascendencia, y lo remitió a la Sala Monterrey.

⁴ 1. **Requerimiento y respuesta del Gobernador de Querétaro y el Director Jurídico del estado.** El Magistrado instructor requirió al Gobernador de Querétaro y al Director Jurídico del estado para que informaran si en la entidad existe dependencia u órgano encargado de registrar a los representantes de las



3. Escrito de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia en el que solicita que le reconozca como representante de la comunidad indígena. El 11 de septiembre, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia presentó un escrito en el que hizo diversas manifestaciones vinculadas a su calidad de representante⁵.

4. Cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró instrucción.

COMPETENCIA, JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER, ACUMULACIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA

1. **Competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución del Tribunal Local relacionada con la elección de representantes a través de usos y costumbres de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, perteneciente al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que este órgano colegiado ejerce jurisdicción⁶.

2. **Justificación del supuesto para resolver el asunto en sesión pública por videoconferencia.** Esta Sala Monterrey considera que el presente asunto está en el supuesto mencionado, porque se relaciona con la representatividad de un

comunidades indígenas, y si existe alguna norma que establezca el deber de contar con un catálogo de representantes indígenas, un registro, estudio o documento descriptivo que explique el sistema normativo interno de las comunidades indígenas. Las autoridades respondieron el requerimiento, señalaron que: *i) el Poder Ejecutivo no cuenta con atribuciones para registrar o llevar a cabo un catálogo en el que se anote a los representantes de las comunidades indígenas, ii) tampoco cuenta con dependencia u organismo que se encargue de ello y iii) no se cuenta con estudio o documento descriptivo que explique el sistema normativo interno de las comunidades indígenas en los municipios de la entidad.*

2. **Requerimiento y respuesta del Congreso de Querétaro.** El mismo día, el Magistrado instructor requirió al Congreso del estado y a la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso para que informaran si existe norma, acuerdo o lineamiento que establezca el deber de contar con algún tipo de registro, catálogo o base de datos en el que se inscriba, anote o apunte a los representantes de las comunidades indígenas pertenecientes a los municipios de la entidad. El Congreso respondió el requerimiento y señaló que: *i) no existe legislación que establezca el deber de contar con algún tipo de registro, catálogo o base de datos en el que se inscriba a los representantes de las comunidades indígenas, [y que] ii) se ignora la existencia de registro en los que se inscriba o anote a los representantes de las comunidades indígenas.*

3. **Requerimiento y respuesta del Instituto Electoral de Querétaro.** En el mismo acuerdo, el Magistrado instructor requirió al Instituto Electoral de Querétaro para que informara, esencialmente, si existe un catálogo o base de datos en el que se registre a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas. El Instituto señaló que: *i. no existe base de datos o catálogo que vincule al Instituto a llevar un registro o catálogo de representantes indígenas, ii. que no cuenta concretamente con el registro de representantes indígenas, y iii. que derivado de lo [que ordenó el Tribunal local en un diverso asunto] se está llevando a cabo la verificación de los sistemas normativos históricos de diversas comunidades indígenas, pero que en estos momentos únicamente cuenta con reportes etnográficos de las comunidades de San Joaquín y Tequisquiapan, y de ese estudio se advierte que existe coincidencia entre la autoridad interna de las comunidades indígenas con la autoridad auxiliar del Ayuntamiento.*

4. **Requerimiento y respuesta de otras autoridades.** El Magistrado instructor requirió al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y al Centro Coordinador de Pueblos Indígenas en Amealco de Bonfil, y al Ayuntamiento, para que informaran sobre la existencia de un catálogo en el que se registren a los representantes de las comunidades indígenas. En su oportunidad, señalaron, esencialmente, que no se encontró disposición alguna que establezca el deber de llevar a cabo un registro, y que no tampoco existe un catálogo o base de datos en el que escriba, anote o apunte a los representantes de las comunidades indígenas.

5. **Acuerdo que llamó a juicio al Instituto Electoral.** El 6 de agosto, el Magistrado instructor llamó a juicio al Instituto Electoral de Querétaro, para que compareciera en el presente juicio ciudadano, porque se le atribuyó la supuesta omisión de reconocer a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia como representante de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec. En su oportunidad, el Instituto manifestó que *en ninguna determinación [...] se ha pronunciado respecto al no reconocimiento de la comunidad de San Ildefonso Tultepec como comunidad indígena o ha negado o dejado de reconocer derechos de sus integrantes.*

⁵ En dicho escrito se pide el reconocimiento como representante de la comunidad San Ildefonso Tultepec, y señala que para demostrar que es el representante indígena de la comunidad, adjunta diversas constancias firmadas por los subdelegados de las comunidades de *Mesillas, Sucito, Tenazda, Rincón de San Ildefonso, Tepozán, la Pini, Cuisillo, y el Bothe*, en las que se afirma que reconocen a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia como representante de la comunidad de San Ildefonso Tultepec.

⁶ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

ciudadano en la comunidad indígena en el Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro.

Esto, porque la Sala Superior determinó que, en el contexto de la situación actual de pandemia, las Salas Regionales están autorizadas para resolver aquellos asuntos cuyas temáticas se relacionen con los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas⁷.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que los presentes juicios están en el supuesto mencionado.

3. Acumulación. Procede acumular los juicios al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable⁸ y en el acto impugnado⁹. En consecuencia, los expedientes SM-JE-38/2020 y SM-JDC-60/2020, se deben acumular al diverso SM-JDC-53/2020, por ser el primero que se recibió en esta Sala Regional, en consecuencia, se ordena agregar copia certificada de esta sentencia a los expedientes acumulados¹⁰.

6

4. Procedencia de los juicios

Los juicios SM-JDC-53/2020, SM-JDC-60/2020 y SM-JE-38/2020 son procedentes, en atención a las siguientes consideraciones:

a. Forma. En las demandas constan los nombres y firmas autógrafas de los promoventes; quienes identifican la resolución impugnada, la autoridad que la emitió, mencionan los hechos en que basan la impugnación, los agravios causados y los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad. Los juicios son oportunos en atención a las siguientes consideraciones.

Los juicios que presentó **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** (SM-JDC-53/2020) y el Ayuntamiento (SM-JE-

⁷ De conformidad con el punto IV, del Acuerdo General 2/2020, el lineamiento III, del Acuerdo General 4/2020, así como en el Acuerdo General 6/2020 que emitió la Sala Superior relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19.

⁸ Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

⁹ La resolución dictada en el expediente TEEQ-JLD-3/2020.

¹⁰ Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



38/2020), se promovieron dentro del plazo legal de 4 días, porque la resolución se emitió el 22 de junio, fue notificada el 24 siguiente, y las demandas se presentaron el 30 de junio, por lo que es evidente que se hicieron en tiempo, al considerar que el 27 y 28 de junio fueron sábado y domingo, en consecuencia, es claro que se presentaron en tiempo¹¹.

Por cuanto hace a la demanda de los integrantes que pertenecen a la comunidad indígena (SM-JDC-60/2020), de igual manera se considera que la demanda se presentó oportunamente.

La Sala Superior ha establecido que tratándose de **comunidades indígenas**, existe el deber de garantizar a los integrantes de los pueblos originarios *el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado*, y se debe procurar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado¹².

7

En los casos del cómputo para el plazo de interposición de medios de impugnación, deben tomarse en consideración las particularidades, **obstáculos técnicos** y circunstancias geográficas, sociales y culturales. Por ello, conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de las comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del medio de impugnación para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la justicia con el fin de conseguir una igualdad material, más allá de la formal¹³.

Además, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de las comunidades indígenas para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Las decisiones que las autoridades electorales emitan y repercutan de manera directa en los intereses de las comunidades o de sus integrantes debe ser dada a conocer de manera que los integrantes de la

¹¹ Conforme al artículo 8 de la Ley de Medios.

Junio 2020						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
22 Emisión de la sentencia local	23	24 Notificación personal y por oficio	25 Día 1 del plazo legal de 4 días	26 Día 2 del plazo legal de 4 días	27 Inhábil	28 Inhábil
29 Día 3 del plazo legal de 4 días	30 Presentación de las demandas					

¹² Conforme a la **Jurisprudencia 7/2013**, de rubro: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

¹³ Conforme a la **Jurisprudencia 7/2014**, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.

comunidad tengan conocimiento pleno y de forma efectiva, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación¹⁴.

En el caso, se observa que los impugnantes se auto adscriben como personas indígenas, integrantes de la comunidad de San Ildefonso Tultepec, perteneciente al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, y en su escrito de demanda, exponen que **tuvieron conocimiento del acto impugnado el 3 de julio**.

Esta **Sala Monterrey** considera que debe tenerse por satisfecho el requisito, porque se advierten condiciones particulares en el presente asunto que obligan a esta autoridad a facilitar el acceso a la justicia.

8

Es un hecho notorio la situación de emergencia sanitaria que actualmente se ha presentado, ello ha provocado que, dentro del territorio nacional, las autoridades de todos los niveles hayan tomado medidas preventivas, en ese sentido, no existe constancia en autos, mediante la cual se acredite la notificación y/o difusión de la sentencia entre los integrantes de la comunidad indígena.

De tal modo, ante los hechos extraordinarios de sanidad y la dificultad de notificar eficazmente la sentencia, esta Sala Regional Monterrey, concluye que, en el caso en concreto, debe tenerse como fecha cierta del conocimiento de la sentencia el que los inconformes señalan en su escrito de demanda.

En ese contexto, desde una perspectiva intercultural y en atención a las condiciones generales de salud que han impedido una adecuada notificación y difusión de la sentencia, es adecuado considerar que los inconformes tuvieron conocimiento del acto reclamado el 3 de julio, por lo que, si la presentación de la demanda fue el 7 siguiente, debe tenerse por oportuno el medio de impugnación¹⁵.

¹⁴ Conforme a la **Jurisprudencia 15/2010**, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.

¹⁵

Junio-julio 2020						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo



c. **Legitimación.** Se cumple con esta exigencia, porque **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la sentencia (SM-JDC-53/2020), así como los integrantes de la comunidad indígena (SM-JDC-60/2020), acuden en su calidad de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la sentencia e integrantes de la comunidad de San Idefonso Tultepec, perteneciente al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro.

Por cuanto hace a la demanda del Ayuntamiento (SM-JE-38/2020), esta Sala Regional Monterrey considera que no se actualiza la causal de improcedencia que hace valer el Tribunal Local, porque el Ayuntamiento sí tiene legitimación activa.

La Sala Superior ha considerado que excepcionalmente las autoridades que tuvieron el carácter de responsables tendrán legitimación cuando en el juicio o recurso plantean cuestiones relacionadas con la competencia del órgano jurisdiccional que conoció del asunto en el que tuvieron esa calidad de responsables¹⁶.

En el presente juicio, comparece el Ayuntamiento, quien fue autoridad responsable ante el Tribunal Local y, en su demanda, señala que el Tribunal no tenía competencia para conocer de los planteamientos relacionados con la administración directa de recursos por parte de la comunidad indígena¹⁷.

De manera que, si bien el Ayuntamiento fue autoridad responsable en la instancia local, en el presente asunto, sí tiene legitimación para controvertir la sentencia del Tribunal Local, respecto a las cuestiones vinculadas con el debido proceso.

22 Emisión de la sentencia local	23 Notificación por estrados de la sentencia a los interesados	24 Surte efectos la notificación.	25 (plazo legal de 4 días)	26 (plazo legal de 4 días)	27 Inhábil	28 Inhábil
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
29 (plazo legal de 4 días)	30 (fenece el plazo legal de 4 días)	1	2	3 Conocimiento de la sentencia	4 Inhábil	5 Inhábil
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
6 (plazo legal de 4 días)	7 Presentación de la demanda	8	9	10		

¹⁶ Conforme a lo dispuesto en el diverso SUP-RDJ-2/2017.

¹⁷ La representación legal del Ayuntamiento corresponde a los síndicos de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal y en la demanda del JE 38 firman ambos síndicos (con independencia de que también firma el Presidente Municipal).

De ahí que se considere que tiene legitimación para controvertir la determinación local y, por tanto, se analizarán sus planteamientos relacionados con la competencia del Tribunal Local.

Asimismo, esa misma consecuencia es aplicable para las regidoras Cirenía Flores Miranda y Agustina Martínez Arellano en cuanto integrantes del ayuntamiento.

En tanto, respecto a las mismas Cirenía Flores Miranda y Agustina Martínez Arellano, autoadscritas como integrantes de la comunidad, al comparecer por propio derecho, esta Sala acepta su legitimación, al igual que al resto de los integrantes que cuestionan la sentencia impugnada y, por tal motivo sus planteamientos relacionados con los alcances de las figuras de delegado y representante indígena serán analizados en la presente sentencia.

d. Interés jurídico. Los promoventes cumplen con el requisito por lo siguiente:

10

ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** (SM-JDC-53/2020) y los integrantes de la comunidad (SM-JDC-60/2020) tienen interés jurídico, porque **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** **Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** ante el Tribunal Local, en tanto que los impugnantes son miembros de la comunidad indígena a quienes los actos derivados de esta decisión trascienden a sus derechos político-electorales.

Asimismo, se considera que el Ayuntamiento (SM-JE-38/2020), colma el requisito, porque aduce violaciones sustanciales al procedimiento como la falta de competencia de la autoridad responsable, en ese sentido tienen interés jurídico.

Finalmente, también tienen interés jurídico las regidoras que comparecen como integrantes de la comunidad indígena, porque, al ser miembros de la comunidad, los actos derivados de esta decisión podrían trascender a sus derechos político-electorales.

e. Definitividad. Se cumple esta exigencia, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la promoción de los presentes juicios.



ESTUDIO DEL ASUNTO

APARTADO PRIMERO: Marco conceptual y fáctico de la controversia

Con el objeto de presentar un contexto conceptual y fáctico mayormente necesario e incluso, como premisas básicas para comprender con claridad el presente asunto y resolver la controversia, se señalan, por un lado, el tipo de órganos e instituciones involucradas y, por otro, la manera en la que surgió la controversia que nos ocupa.

Subapartado A. Marco conceptual

I. Representantes de comunidades indígenas

1.1 Derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y a elegir un representante ante los Ayuntamientos

1

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre autodeterminación y autonomía que, entre otros, incluye **elegir a sus autoridades** para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución General¹⁸).

Asimismo, las comunidades indígenas tienen derecho a elegir, mediante sus usos y costumbres, **un representante indígena, actualmente, con participación y representación de la comunidad ante los Ayuntamientos con derecho de voz en el Cabildo** (artículo 2, segundo párrafo, base A, fracción VII, de la Constitución General¹⁹).

La doctrina judicial ha reconocido que el derecho de autogobierno, como manifestación concreta de la autonomía, comprende: **i) reconocimiento,**

¹⁸ **Artículo 2o.-** La Nación Mexicana es única e indivisible. [...]

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

¹⁹ **Artículo 2o.**

[...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. [...]

mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades acorde con sus usos y costumbres, **ii)** el ejercicio de sus formas plena en la vida política del Estado, **iii)** la participación plena en la vida política, y **iv)** la **intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales**, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses²⁰.

¿Y cuál es el alcance de dicha previsión Constitucional para tal efecto? En principio, como garantía primaria, se prevé el deber de las constituciones y leyes de las entidades federativas de reconocer y regular este derecho en los municipios²¹, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Asimismo, como garantía subsidiaria de efectividad del derecho fundamental, en el ámbito de controversias indígenas, para esta Sala Monterrey, en consonancia con los criterios de la Sala Superior, evidentemente, es el deber implícito o correlativo de los Tribunales constitucionales de garantizar la eficacia de dicho derecho cuando analizan una controversia de esa naturaleza, a efecto de entender en un sentido amplio, serio y fuerte dicha representación²².

Ello, debido a que el **derecho de representación** de los pueblos y comunidades indígenas **ante los Ayuntamientos es indispensable** para su autodeterminación y fortalecimiento, porque mediante su ejercicio se coadyuva a su auténtica participación de frente a la estructura orgánica funcional del

12

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

²¹ En la reforma constitucional del 22 de agosto de 2015, en el transitorio segundo que reformó el artículo 2, apartado A, fracción III, se estableció que: [...] *Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.* [...]

²² Criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...]

Y también en la diversa sentencia **SUP-REC-588/2018**: [...] *De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...]



Ayuntamiento, al **transmitir y dar a conocer a las autoridades del Cabildo, la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales** esenciales que permitan a las autoridades emitir **decisiones** tomando en cuenta tales elementos²³.

Así, conforme con el mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, **los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación** y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos con los que mantengan alguna relación y que sean sometidos al conocimiento del Cabildo²⁴.

De ahí que se reconociera que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de Cabildo, lo cual los proyecta como un verdadero representante de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, a fin de que cuenten con un poder real de intervención y participación en la toma de decisiones del poder público que les afecta²⁵, **y que para esta Sala Monterrey reflejan una interacción sistemática de los valores constitucionales previstos en los artículos 2 y 115 de la Constitución General.**

Ello, porque el representante indígena constituye una figura reconocida para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, en la que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los Ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de emitir las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

²³ Véase el criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *Por tanto, el objeto y fin fundamental de la implementación de la representación indígena se traduce en la posibilidad de representar a la comunidad indígena de cara a la estructura orgánico funcional del Ayuntamiento a efecto de transmitir y dar a conocer la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y costumbres de las comunidades indígenas a efecto de dar materialidad a su derecho, de participación y representación política en los Ayuntamientos.* [...].

²⁴ Criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones* [...].

Y también en la diversa sentencia **SUP-REC-588/2018**: [...] *De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...].

²⁵ Ídem **SUP-JDC-114/2017**: [...] *Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de Cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánico funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal.* [...].

Así, la doctrina judicial sobre los derechos de las comunidades indígenas ha reconocido su derecho a **participar, a través de sus representantes electos, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural y, concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

1.2 Garantías mínimas de la representación indígena

¿Y, en congruencia con lo expuesto, **cuáles son las garantías o derechos mínimos de las comunidades o integrantes indígenas para garantizar los derechos de representación y participación auténtica en la toma de decisiones del Ayuntamiento?** En la doctrina judicial se han considerado **como elementos mínimos** para el fortalecimiento de esos derechos, que se establezca:

- a) Respeto al derecho indígena de autodeterminación del procedimiento de elección de los representantes ante las autoridades municipales.
- b) Derecho a que los reconozcan como representantes indígenas.
- c) Derecho a ser convocados a sesiones de Cabildo.
- d) Derecho a la regulación de mecanismos de intervención en las sesiones del Cabildo y la forma efectiva de interacción.
- e) Garantías para que dichos representantes no sean removidos ni privados de la representación, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos²⁶.

Esto es, los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir a la persona que fungirá como su representante ante el ayuntamiento, así como a su reconocimiento y regulación en las normas de las entidades

²⁶ Todas expresamente mencionadas (salvo implícitamente el derecho a ser reconocido), en el criterio sostenido por la Sala Superior en el **SUP-REC-588/2018**, en el que se determinó que el Congreso de Sinaloa al hacer las adecuaciones a su legislación local sobre los derechos de las comunidades indígenas, había dejado de regular: [...]

1. *El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de dicha entidad federativa.*
2. *El derecho a participar en las sesiones de Cabildo en todos aquellos asuntos que puedan afectar a los pueblos y comunidades representadas, así como las reglas para que dichos representados sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.*

3. *Las garantías de que dichos representantes no serán removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades, más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representan.*

Bajo estas premisas, al no estar previstos tales elementos jurídicos en la Constitución del Estado de Sinaloa o en la mencionada Ley, a juicio de esta Sala Superior, existe una omisión parcial que se traduce en un obstáculo que impide el acceso efectivo a dicha representación de forma plena, lo que produce la existencia de una situación fáctica contraria a lo que ha mandado el Poder de Reforma en el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución General de la República.

[...]

federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme a las tradiciones y normas internas de aquéllos²⁷.

De ahí que, evidentemente, dicha elección debe ser apegada al derecho de autodeterminación de cada comunidad o pueblo indígena que tenga interés o pueda resultar afectado por alguna decisión de la autoridad (municipal en este caso), conforme a sus procedimientos internos, usos y costumbres, generalmente, a través de una Asamblea General Comunitaria²⁸.

Asimismo, contar con certidumbre en cuanto a la ostentación o reconocimiento de dicha representación, a efecto de proteger el derecho de la comunidad a estar informada de quién es dicha persona y, a su vez, facilitar frente a otras autoridades estatales la calidad del representante para realizar las gestiones correspondientes en representación de la comunidad.

A la vez que, las autoridades estatales tienen el deber de reconocer a las personas que fueron electas por su comunidad como representantes indígenas.

Desde luego, en el entendido de que su intervención sólo se limitará a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad, sus autoridades o el propio representante notifique, con base en las actas correspondientes, sin que la autoridad estatal tenga en absoluto alguna potestad para revisar dicha petición y acto de registro.

²⁷ Criterio sostenido en la Tesis 1ª. CXII/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro y texto: **LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto constitucional dispone que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales deben reconocerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas; asimismo, de esta disposición constitucional se advierte que aquéllos gozan de libre determinación y autonomía para elegir: a) de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III); y, b) en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, lo cual, también debe reconocerse y regularse por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas (fracción VII). Por tanto, la observancia al artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas.

Véase también el criterio de la Sala Superior en el **SUP-REC-588/2018**, en el que se determinó que [...] *es indispensable que su reconocimiento y regulación quede comprendidos en las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con las tradiciones y normas internas de aquéllos.* [...].

²⁸ Tesis XIII/2016, de rubro y texto: **ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTE, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.** Del contenido de los artículos 2º, Apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en los diversos 4, 5 y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias; que la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno. De conformidad con lo anterior, se concluye que es la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad en el municipio, la que determina quién o quiénes se desempeñan como representantes del Ayuntamiento, por lo que, cuando se decida ratificar o no a los concejales propietarios, o tomar protesta a los suplentes en su caso, para que ejerzan el cargo, se debe privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación.

De lo contrario, equivaldría a permitir una intervención injustificada de la autoridad en la autodeterminación de los pueblos y comunidades, respecto a sus formas de elección y organización.

De manera que, exclusivamente, cuando sean diversas partes de la propia comunidad las que cuestionen esa representación mediante una impugnación, excepcionalmente, el acto podría ser revisado por una autoridad o tribunal competente.

2. Marco normativo de los derechos de las comunidades indígenas en el estado de Querétaro

¿De qué manera deben entenderse las previsiones legales sobre el tema de la representación indígena en Querétaro? ¿La regulación reconoce el derecho de las comunidades indígenas para garantizar sus derechos de representación y participación en la toma de decisiones del ayuntamiento?

16

En primer lugar, el estado de Querétaro, como parte de la federación mexicana, está regido y vinculado por las normas y criterios mencionados, en cuanto a las bases y derechos que establece y reconoce la Constitución General y Tribunales constitucionales sobre el tema, como un punto de partida o mínimo.

Así, en congruencia, en dicha entidad, se declara y reconoce que dicho estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (artículo 2, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas²⁹), y la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, y en su constitución se establece que en las leyes respectivas se garantizará la riqueza de sus costumbres y tradiciones, su autonomía, libre determinación, sistemas normativos, así como su territorio, lengua y patrimonio cultural (artículo 3, de la Constitución de Querétaro³⁰).

²⁹ **Artículo 2.** El Estado de Querétaro, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

³⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO

Artículo 3. [...]

En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva. (Ref. P. O. No. 15, 23-II- 18)



Asimismo, que en los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán su desarrollo y formas de organización conforme a los parámetros constitucionales, incluso que, en esos municipios, deberá existir una comisión de asuntos indígenas (artículos 12, 36 y 38, de la Ley Orgánica Municipal³¹).

En concreto, la Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, para: **a) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, c) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, d) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos** (artículo 10, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas)³², y el correlativo deber del Estado de respetar ese derecho (artículo 11, de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas³³).

7

Incluso, la Ley Electoral del estado de Querétaro dispone que los pueblos y comunidades indígenas **tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos**, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, de conformidad con las leyes aplicables en la materia (artículo 25, de Ley Electoral del Estado de Querétaro³⁴).

³¹ 12.-

aplicables. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)

correspondiente.

tendiendo a
y las leyes

competencia.

³⁶ -
comisiones permanentes para el estudio,

³⁸ -

XI. DE ASUNTOS INDÍGENAS.- En aquellos municipios en que existan pueblos o comunidades indígenas, deberá existir una Comisión que se encargue de los asuntos relacionados en el Capítulo Cuarto del Título I de la presente Ley.

³² Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas.

[...] Artículo 10. Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, mientras no contravengan el orden jurídico existente, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política del Estado de Querétaro y demás leyes aplicables, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres;

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

[...];

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; y

[...].

³³ Artículo 11. El Estado respetará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a elegir a sus autoridades y representantes locales, a través de sus usos y costumbres.

³⁴ **culo 25.**

normas internas, de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

tradiciones y

Entonces, en Querétaro **¿cuál es el alcance del derecho de las comunidades indígenas para garantizar sus derechos de representación y participación ante el ayuntamiento en la toma de decisiones que pueden afectarles?**

Para esta Sala Monterrey, una lectura *conforme a la Constitución* de las previsiones de la legislación de Querétaro sobre derecho de **los pueblos y comunidades indígenas a elegir un representante ante los ayuntamientos**, debe entenderse orientada al reconocimiento del derecho de participación y representación indígena, como un derecho serio, **directo y efectiva** ante el ayuntamiento³⁵, para que tenga un alcance o connotación real.

Así, en Querétaro, los representantes indígenas ante los ayuntamientos electos por su comunidad, mediante sus usos y costumbres, **deben ser entendidos con un poder efectivo para participar de manera directa en las sesiones de cabildo**, desde luego, sin autoridades paralelas o intermedias (como la figura de delegados o subdelegados que será analizada), para generar una comunicación auténtica, así como la posible defensa legítima y real de los intereses de la comunidad frente al ayuntamiento.

De modo que, en consonancia con la doctrina judicial mencionada en el punto precedente, y las bases legales de la propia legislación de Querétaro, la comunidad y el representante indígena tienen derecho al: **a)** respeto del derecho de autodeterminación del procedimiento de elección, **b)** reconocimiento de representante indígena, **c)** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **d)** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del cabildo. Desde luego, en los temas pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **e)** a desempeñar el cargo, y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad³⁶.

³⁵ Incluso, conviene señalar como hecho notorio para esta Sala Regional Monterrey, que, sobre el tema relacionado con la adecuación de la legislación local a las previsiones constitucionales sobre el tema, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en una sentencia de avanzada, ordenó su regulación, e incluso ordenó al OPLE y partidos la implementación de medidas para fortalecer la participación política de los indígenas (véase sentencia del TEEQ-JLDC-1/2019 resuelto el 16 de abril del 2019).

Además, el propio Instituto Electoral de Querétaro, informó que, *derivado de lo* [que ordenó el Tribunal local] *se está llevando a cabo la verificación de los sistemas normativos históricos de diversas comunidades indígenas*, y que actualmente se cuenta con reportes etnográficos de las comunidades de San Joaquín y Tequisquiapan.

³⁶ Todas expresamente mencionadas (salvo implícitamente el derecho a ser reconocido), en el criterio sostenido por la Sala Superior en el **SUP-REC-588/2018**, en el que se determinó que el Congreso de Sinaloa al hacer las adecuaciones a su legislación local sobre los derechos de las comunidades indígenas, había dejado de regular: [...]

1. *El procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los Ayuntamientos de dicha entidad federativa.*
2. *El derecho a participar en las sesiones de cabildo en todos aquellos asuntos que puedan afectar a los pueblos y comunidades representadas, así como las reglas para que dichos representados sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.*



II. Delegados y subdelegados municipales³⁷.

1. Naturaleza de los delegados.

Como ha sostenido esta Sala Monterrey³⁸, una institución, con una finalidad y regulación distinta a los representantes indígenas, son los delegados y subdelegados de una comunidad indígena ante el ayuntamiento.

Los **delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares** del ayuntamiento y del Presidente Municipal en la demarcación territorial correspondiente (artículo 52, de la Ley Orgánica Municipal³⁹).

Se trata de una figura que surge en el contexto del derecho de las entidades federativas a establecer en su régimen interior, basado en su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (artículo 115, de la Constitución General⁴⁰), pero que, en todo caso, no deben afectar la actuación de los representantes indígenas, sino colaborar con ellos.

En el estado de Querétaro se establece que los municipios tendrán autoridades auxiliares que coadyuven con labores específicas encomendadas por el ayuntamiento o el presidente municipal (artículo 54, de la Ley Orgánica Municipal⁴¹).

3. Las garantías de que dichos representantes no serán removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades, más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representan.

Bajo estas premisas, al no estar previstos tales elementos jurídicos en la Constitución del Estado de Sinaloa o en la mencionada Ley, a juicio de esta Sala Superior, existe una omisión parcial que se traduce en un obstáculo que impide el acceso efectivo a dicha representación de forma plena, lo que produce la existencia de una situación fáctica contraria a lo que ha mandado el Poder de Reforma en el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución General de la República.

[...]

³⁷ Cabe precisar que el artículo 53, relativo a los requisitos de elegibilidad para ser delegado y subdelegado municipal, así como el artículo 54, relacionado con las atribuciones de dichas figuras, ambos de la Ley Orgánica Municipal, fueron declarados inválidos por la SCJN con una votación de 8 votos a favor de la invalidez.

En la parte considerativa de la Controversia Constitucional 25/2001, se estableció lo siguiente: *En esa tesitura, toda vez que en términos del artículo 115, fracción II, de la Constitución*

emitir el Municipio, se debe declarar la invalidez relativa de los artículos [...] 53, 54 [...] de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro reclamados por el municipio actor, solo para el efecto de que se considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que los preceptos reclamados antes reseñados establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en plena libertad de decidir ap

[...].

³⁸ Véase el caso "La D Chalmita" (SM-JDC-216/2019 y acumulados) y el diverso "Comunidad Misión de Chichimecas" (SM-JE-22/2020 y acumulados).

³⁹ **Artículo 52.-** Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

⁴⁰ **Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

⁴¹ **Artículo 54.-** Compete a los delegados y en su caso a los subdelegados municipales:

III. Informar al Presidente Municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la t

Para la selección, designación o nombramiento de los delegados y subdelegados existen diversos procedimientos regulados en la legislación local, y el Presidente Municipal está facultado para designarlo o decidir el método para su nombramiento (artículo 31, de la Ley Orgánica Municipal⁴²).

Los procedimientos a través de los cuales el Presidente Municipal puede discrecionalmente definir para la elección de delegado son: **a)** designación directa del presidente municipal, **b)** elección entre los miembros del Ayuntamiento, y **c)** elección democrática (artículo 52, de la Ley Orgánica Municipal⁴³, y artículo 1, del Reglamento de autoridades auxiliares de Amealco de Bonfil⁴⁴).

Con la precisión de que en el Reglamento de autoridades auxiliares se establece que *en todo caso se optará prioritariamente por la elección de los habitantes de la zona, así como a los usos y costumbre de las comunidades indígenas* (artículo 8, del Reglamento de autoridades auxiliares⁴⁵).

20

Por otro lado, los delegados y subdelegados, como figuras auxiliares, tendrán las siguientes obligaciones: **a)** ejecutar los acuerdos que ordene el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, **b)** informar al Presidente Municipal los hechos que podrían afectar a su localidad, y **c)** atender las instrucciones que reciba del Secretario del Ayuntamiento (artículo 32, del Reglamento de autoridades auxiliares⁴⁶).

V. Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y

VI. Las demás que le señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

⁴² **ARTÍCULO 31.-** Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes: [...]

XXV. Nombrar a los delegados y subdelegados, así como señalar y decidir el método para su nombramiento, en los términos establecidos por el artículo 52 de la presente Ley.

⁴³ **ARTÍCULO 52.-** Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por el Presidente Municipal. En caso de que así lo estime pertinente, el Presidente Municipal tendrá la facultad discrecional de indicar método diverso a la designación directa de los delegados y subdelegados debiendo señalar los requisitos, así como el método elegido, en el mismo plazo de los treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento.

Para efectos del párrafo que antecede, el Presidente podrá indicar como procedimiento de elección la elección directa mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, que se realice por medio de una Comisión Especial integrada por regidores en los términos que ordene el reglamento o los acuerdos dictados al efecto. Cualquier imprevisto será resuelto por el Presidente Municipal y sus resoluciones serán irrevocables.

La Comisión deberá de informar al Presidente Municipal de las personas que hayan logrado la mayoría absoluta de voto [...]

⁴⁴ El 15 de agosto de 2008, se publicó el reglamento de autoridades auxiliares en el periódico oficial del estado.

ARTÍCULO 1. El presente reglamento es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el nombramiento, sea directo por el Ayuntamiento o a través de elección, de los Delegados, Subdelegados y Subdelegados Auxiliares, así como las facultades y obligaciones de su encargo; siendo de observancia obligatoria en el Municipio de Amealco de Bonfil, Qro.

⁴⁵ **ARTÍCULO 8.** La designación de las Autoridades Auxiliares Municipales se hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro; pero en todo caso se optará prioritariamente por la elección de los habitantes de la zona, así como a los usos y costumbre de las comunidades indígenas.

⁴⁶ **ARTÍCULO 32.** Las Autoridades Auxiliares Municipales tendrán las obligaciones siguientes:

I. Ejecutar los acuerdos que expresamente le ordenen el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en la demarcación territorial de que se trate; II. Informar al Presidente Municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su localidad; [...] XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba del Secretario del Ayuntamiento; XVII. Auxiliar y Auxiliarse de las autoridades municipales para el cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en el Municipio; y XVIII. Las demás que confiera el presente reglamento y demás disposiciones legales aplicables.



Existen diversas causas de **remoción del cargo** de delegados y subdelegados, entre otras: **a)** no seguir las instrucciones del Ayuntamiento o del Presidente Municipal, **b)** cambiar de domicilio a otro municipio o estado, **c)** abandonar sus funciones por más de 7 días, y **d)** utilizar su cargo para realizar proselitismo a favor de un candidato o partido político (artículo 10, del Reglamento de autoridades auxiliares⁴⁷).

Finalmente, el reglamento también dispone la aplicación de diversas sanciones en el caso de que el delegado y subdelegado incumpla con sus obligaciones: **a.** amonestación oral, **b)** amonestación escrita, **c)** suspensión hasta por 5 días, y **d)** remoción del cargo (artículo 33, del Reglamento de autoridades auxiliares⁴⁸).

¿Qué pasa con estas figuras de delegados y subdelegados ante el ayuntamiento, en las demarcaciones donde se encuentren **comunidades indígenas**?

1

III. En términos del mandato constitucional, en comunidades indígenas el representante es la figura que garantizará la participación de la comunidad ante el ayuntamiento, y los delegados, al ser autoridades auxiliares del Presidente Municipal, colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea el auténtico canal de comunicación con el órgano del Estado

Las **comunidades indígenas**, como se indicó, tienen derecho a elegir, mediante sus usos y costumbres, un representante indígena con amplio poder de participación y representación de la comunidad ante los ayuntamientos con derecho de voz en el Cabildo.

La normativa local prevé, en términos generales, que los **delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares** del Ayuntamiento,

⁴⁷ **ARTÍCULO 10.** La remoción al cargo de Delegados, Subdelegados y Subdelegados Auxiliares surtirá efecto bajo las siguientes causas:

I. Contravenir instrucciones hechas por el Ayuntamiento o el Presidente Municipal ambos a través del Secretario del Ayuntamiento, sin causa justificada; **II.** Cambiar de domicilio a una zona diferente de su área de influencia o a otro Municipio o Estado;

III. Abandonar sus funciones por un periodo mayor de siete días naturales consecutivos, sin que exista razón de por medio que lo justifique;

IV. Utilizar su cargo para realizar proselitismo a favor de un candidato o partido político; **V.** Por resolución emitida por autoridad administrativa o judicial; **VI.** Ser sentenciado por delito intencional, sea del fuero común y/o federal; **VII.** Otorgar constancias sobre acontecimientos simulados; **VIII.** Incurrir en la gestión y trámites de negociaciones ilícitas; **IX.** Por incapacidad física o mental sobrevenida después de otorgado el nombramiento; **X.** Por mal desempeño de sus facultades y/o incumplimiento de sus obligaciones; **XI.** Retener, o dar uso indebido, a los documentos, fondos, valores o bienes que tenga bajo su responsabilidad o cuidado; **XII.** Usurpar atribuciones y/o funciones; **XIII.** Cometer cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público o la tranquilidad de su demarcación territorial, o bien, que afecte derechos o intereses de la colectividad; y **XIV.** Por aquellas circunstancias contrarias a la ley o al presente Reglamento.

⁴⁸ **ARTÍCULO 33.** Cuando los Delegados, Subdelegados o Subdelegados Auxiliares contravengan las disposiciones establecidas en el presente Reglamento, se aplicaran las siguientes sanciones, a juicio del Ayuntamiento: **I.** Amonestación oral; **II.** Amonestación escrita; **III.** Suspensión hasta por cinco días; y **IV.** Remoción del cargo.

que atienden las instrucciones del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento, sin que exista una distinción para los supuestos en los que la comunidad sea indígena⁴⁹.

De manera que, una lectura *conforme a la Constitución General* conduce a advertir que los delegados y subdelegados, en su calidad de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, deben actuar, en el ámbito de sus atribuciones, como colaboradores y no obstaculizar al representante indígena, para que éstos sean la institución auténtica de representación de los derechos e intereses de la comunidad.

Así, los delegados y subdelegados también actuarán ante el ayuntamiento para que garanticen los siguientes derechos de los representantes indígenas: **a)** respeto de su derecho de autodeterminación en el procedimiento de elección, **b)** reconocimiento de su representante indígena, **c)** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **d)** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del Cabildo, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **e)** a desempeñar el cargo, y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad.

Lo anterior, porque de esa manera se observa, sin menoscabo, el derecho constitucional de las comunidades indígenas a **participar a través de sus representantes electos conforme a sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural, y concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

Ello, porque de esa manera esta **Sala Monterrey** favorece una lectura que reconoce la posición fundamental del representante indígena, por ser el que surge del pueblo indígena como figura efectiva para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, provocando un enlace de comunicación entre la comunidad indígena y el Estado sobre las situaciones culturales esenciales y

⁴⁹ Cabe precisar que la única referencia que hace el reglamento es cuando establece que, respecto a la designación de los delegados, en todo caso se **optará** prioritariamente por la elección de los habitantes de la zona, así como a los usos y costumbre de las comunidades indígenas (artículo 8, del Reglamento de autoridades auxiliares).



problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones que los involucren, como lo ha considerado la Sala Superior⁵⁰.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique a los delegados como una figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas y el ayuntamiento, porque eso afectaría o difuminaría el empoderamiento del representante indígena, ubicándolo en una posición de subordinación frente al Presidente Municipal, quebrantando el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad, afectando la real efectividad de la representación indígena.

De ahí que esta **Sala Monterrey** considere que los Delegados colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

!3

Propiciando que la comunidad indígena tenga un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

¿Qué pasa si un delegado y subdelegados también es elegido como representante de la comunidad indígena, o viceversa?

Existe la posibilidad jurídica y el derecho de la comunidad a que ambos nombramientos de delegado y representante recaigan en una misma persona, como garantía de la libertad constitucional y de autodeterminación de la comunidad, precisamente, porque es la que tiene el derecho irrestricto a elegir.

Como se indicó, por un lado, para la elección de delegados y subdelegados el Presidente Municipal está facultado para designarlo directamente o decidir el

⁵⁰ Criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en la sentencia del **SUP-JDC-114/2017**: [...] *En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones* [...].

Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de Cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánica funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal. [...].

Y también en la diversa sentencia **SUP-REC-588/2018**: [...] *De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo.* [...].

método y forma para su nombramiento, con la precisión de que la normativa establece que se *optará prioritariamente por la elección de los habitantes de la zona, así como a los usos y costumbre de las comunidades indígenas.*

Por otro lado, respecto a la designación del representante de la comunidad indígena, la elección debe ser apegada al derecho de autodeterminación de cada comunidad indígena, y las autoridades estatales tienen el deber de reconocer a las personas que fueron electas por su comunidad, en el entendido de que su intervención sólo se limitará a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad, sus autoridades o el propio representante informe, sin que la autoridad estatal tenga en absoluto alguna potestad para revisar dicha petición y acto de registro.

En ese sentido, se podría dar el supuesto de que la misma persona sea elegida por la comunidad como delegado y representante indígena, o viceversa, porque, como ya se dijo, la comunidad tiene el derecho a elegir a su representante indígena y también existe la posibilidad de que esa persona sea delegado.

24

En el entendido de que la comunidad indígena, en ejercicio de su libertad de autodeterminación, tiene el derecho de establecer el nombre o denominación de esa figura de representación indígena, porque de esa forma se reconoce su derecho de autogobierno que, como ya se dijo, consiste en el respeto de sus formas propias de gobierno interno, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales⁵¹.

Subapartado B. Marco contextual y fáctico mínimo de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec.

El marco contextual y fáctico de este asunto se advierte de una lectura de las constancias que obran en el expediente, y se presenta identificando la esencia

⁵¹Jurisprudencia 19/2014, de rubro y texto: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO.** De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

de los planteamientos con detenimiento y profundidad sobre lo sustancialmente pretendido y no sobre lo formal o literalmente redactado.

I. Marco contextual de la comunidad.

San Ildefonso Tultepec es una comunidad indígena Otomí que pertenece al Municipio de Amealco de Bonfil, en el estado de Querétaro, la cual es reconocida ante todos los niveles de gobierno (artículo 3, fracción I, y 4 de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas)⁵².

Bajo el sistema constitucional explicado, la comunidad de San Ildefonso Tultepec tiene derecho a elegir, conforme a sus usos y costumbres o sistema normativo interno, a su representante indígena ante el ayuntamiento. Así como el derecho a que su representante sea reconocido por el presidente municipal.

El municipio de Amealco de Bonfil se integra, entre otros, por San Ildefonso Tultepec (Centro), Cuicillo (Barrio de San Ildefonso), El Rincón de San Ildefonso, El Tepozán (Barrio de San Ildefonso), Tenasdá (Barrio de San Ildefonso) (art. 3, fracción I, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena).

15

San Ildefonso Tultepec se ubica en la segunda delegación de Amealco de Bonfil, la cual se encuentra a 18 kilómetros por carretera de la cabecera municipal. Ubicación geográfica:



San Ildefonso Tultepec se refiere a *Cerro de los Tules* o *Lugar de Tules*, se habla la variante lingüística *hñõñho*, *ñühú*, *ñanhú*, otomí del noreste (nombre en

⁵² La Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas considera que las autoridades tradicionales son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen, de conformidad, con sus sistemas normativos internos (artículo 4, de Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas).
Artículo 4. Para efectos de ésta Ley, se entiende por:
[...] Autoridades tradicionales: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen, de conformidad, con sus sistemas normativos internos. [...]

español), su clima es predominante templado húmedo, con verano fresco y lluvias abundantes, cuenta con 3204 habitantes y está a 2389 metros de altitud.

II. Marco fáctico o hechos que contextualizan la controversia.

1. Proceso de elección de delegado de la comunidad organizado por el Ayuntamiento.

1.1 El ayuntamiento determinó el método de elección del delegado de la comunidad de San Ildefonso Tultepec. El 6 de octubre de 2018, el Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro, determinó que el método de selección de autoridades auxiliares de las comunidades indígenas que integran el municipio sería por elección de los habitantes de cada comunidad.

1.2. Elección de ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia fue electo delegado municipal de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, perteneciente al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro.

26

2. Solicitudes de ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.

2.1 Solicitud de apoyos en su carácter de delegado. ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia Delegado municipal de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, ante el Municipio de Amealco de Bonfil, mediante diversos escritos, solicitó al Ayuntamiento elementos de seguridad y mobiliarios para la feria de su comunidad, pavimentación de diversas avenidas, así como personal de protección civil para que revisaran una instalación de gas⁵³.

2.2 Solicitud con el carácter de representante de la comunidad indígena y delegado para la autonomía y transferencia de recursos a la comunidad. El 2 de octubre de 2019, ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, a nombre de la comunidad indígena, y en su calidad de delegado municipal solicitó al ayuntamiento agregar como un punto del orden del día, desde una perspectiva económica, **la transferencia directa**

⁵³ Solicitudes que constan ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del expediente SM-JE-38/2020



de los recursos de cualquier ámbito de gobierno de las participaciones que correspondan a la Comunidad indígena que representa, ello con el fin del ejercicio pleno de su autonomía y autodeterminación de la población a que pertenece⁵⁴.

Incluso, pidió que se agregara como punto de acuerdo del cabildo, desde una perspectiva sociopolítica, **el reconocimiento y respeto por parte de la autoridad municipal de la autonomía política, social, económica y la libre determinación de San Ildefonso Tultepec.**

3. Juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

3.1. Demanda contra el Ayuntamiento y el Instituto Electoral. El 20 de enero 2020⁵⁵, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** representante de la comunidad indígena y en su calidad de Delegado municipal, presentó juicio ciudadano local: **i) por un lado**, respecto a su carácter como delegado, señaló que: **a.** han obstaculizado el ejercicio de su cargo como delegado, porque realizó diversas solicitudes y no fueron atendidas, **b.** existe *omisión de reconocer y proteger los derechos que tiene la comunidad indígena*, **c.** también se inconformó por la omisión del Presidente municipal de otorgar a su comunidad la transferencia directa de recursos económicos que le corresponden, **ii) por otro lado**, respecto a su carácter como representante indígena, señaló la omisión de reconocerlo con tal carácter.

3.2. Sentencia impugnada. El 22 de junio, el Tribunal Local resolvió⁵⁶:

⁵⁴ La solicitud está en **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del expediente SM-JE-38/2020.

⁵⁵ Todas las fechas corresponde a 2020, salvo precisión en contrario.

⁵⁶ i. Por un lado, en relación al ayuntamiento: a) que no se acreditó la obstaculización de su cargo como delegado, porque, contrario a lo que alegó, del informe que rindió el Ayuntamiento, se advirtió que sus solicitudes fueron atendidas en materia de seguridad, mientras que las de pavimentación, no entran en obras de primera necesidad, [porque] dependen de la suficiencia presupuestal, b) y determinó que eran inoperantes los planteamientos relacionados con la omisión de reconocer y proteger los derechos de la comunidad indígena, porque el actor no señaló que derechos no ha sido respetados.

ii. Por otro lado, respecto a que el Instituto Electoral omitió reconocer su designación como representante de la comunidad, el Tribunal señaló que no tenía razón, porque el instituto no tiene facultades para reconocer representantes por usos y costumbres de comunidades indígenas; que, si bien, al Instituto le corresponde consultar a la comunidad si opta por celebrar elecciones bajo el régimen de usos y costumbres, no se advierte que el actor o algún otro integrante de la comunidad hayan realizado alguna solicitud [y] la autoridad administrativa electoral no puede realizar u ordenar la consulta sin una solicitud previa.

En ese sentido, el Tribunal Electoral precisó que el actor fue designado como Delegado autoridad auxiliar municipal, [en] una elección municipal, y no así una elección por usos y costumbres de la comunidad indígena, sin que exista constancia que acredite que fue electo como representante de la comunidad de acuerdo a sus usos y costumbres.

Asimismo, el Tribunal del estado, en una acción declarativa, consideró viable consultar a la comunidad indígena para que manifestara si era su voluntad reconocer a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como representante y, en caso de no reconocerlo, determinó que la asamblea comunitaria debía designar a su representante indígena.

Finalmente, respecto a los planteamientos relacionados con la transferencia directa de recursos, el Tribunal local consideró que San Ildefonso Tultepec está reconocida como comunidad indígena y que, en consecuencia, tiene legitimación para ejercer directamente los recursos económicos que le corresponden; en ese sentido, ordenó consultar a la comunidad para que manifestara si era su voluntad ejercer dichos recursos.

i) Por un lado, en relación a sus **planteamientos como delegado**: **a.** señaló que no se acreditó la obstaculización del cargo, porque sus solicitudes fueron atendidas, y **b.** que era inoperante la *omisión de reconocer y proteger los derechos* de la *comunidad* indígena, porque el actor no señaló qué derechos.

ii) Por otro lado, en cuanto a lo planteado sobre la base de su **carácter de representante indígena**, el Tribunal Local señaló: **a.** el Instituto no omitió registrarlo, porque no tiene facultades para ello, **b.** El actor fue designado Delegado *autoridad auxiliar municipal*, [en] *una elección municipal*, y no [representante en] *una elección por usos y costumbres de la Comunidad indígena*, porque no existe constancia al respecto, **c1.** Además, en la denominada acción declarativa, el Tribunal Local consideró necesario consultar a la comunidad indígena para que manifestara si era su voluntad reconocer a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como representante y, en su caso, **c2.** en el caso de no reconocerlo, que designara a su representante indígena.

28

iii) En tanto, **sobre la administración de recursos de la comunidad**, consideró que, si bien que no se demostró la representación del solicitante, aquí impugnante, la comunidad de San Ildefonso Tultepec está reconocida como indígena y, en consecuencia, puede ejercer directamente los recursos económicos, por lo que ordenó consultar a la comunidad.

4. Demandas ante esta Sala Monterrey. Pretensiones y planteamientos.

i) Respecto al tema de la representación, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** sostiene que (SM-JDC-53/2020): **a.** No se debió ordenar una consulta. En su caso, debió considerar alguna otra medida, como requerirle la documentación que acreditara su carácter o nombramiento como representante indígena por parte de la comunidad, y **b.** Además, al ser Delegado de dicha localidad, también tiene la representación de la autoridad tradicional indígena. Y por su parte, **diversos integrantes de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec que presentaron impugnación por primera vez en la cadena impugnativa (SM-JDC-60/2020)** señalan que el Tribunal Local se excedió al ordenar una consulta a la comunidad para que reconociera o no a **ELIMINADO: DATO PERSONAL**



CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia como su representante indígena.

ii) Por otro lado, **respecto al tema de la administración directa de recursos por parte de la comunidad indígena, el ayuntamiento señala que (SM-JE-38/2020)**: el Tribunal Local no tenía competencia para conocer la controversia, porque la SCJN, al resolver el Amparo Directo 46/2018, determinó que las impugnaciones relacionadas con la transferencia de recursos a comunidades indígenas no corresponden a la materia electoral.

APARTADO SEGUNDO: Materia de la controversia

En atención a lo expuesto, en relación a la **naturaleza e implicaciones de la representación indígena**, ¿Cuáles son las cuestiones para resolver íntegramente el presente asunto?:

Tema i. Naturaleza e implicaciones de la representación indígena en el caso concreto: **a.** ¿Si ante el planteamiento directo que hace **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, en el que señala que la calidad de delegado también lo hace representante de la comunidad, debía determinarse el alcance de la representación indígena y su diferencia con la figura de delegado?, **b.** ¿Si más allá de lo planteado o controvertido en cuanto a la supuesta omisión de reconocerlo como representante de una comunidad indígena, el Tribunal Local tenía la atribución de cuestionar directamente si el impugnante es el representante de la comunidad indígena?, y **c.** ¿Si en contexto de la sentencia impugnada, el Tribunal Local debía ordenar una consulta a la comunidad indígena para que manifestaran si era su voluntad reconocerlo como su representante?

Tema ii. Transferencia de recursos. Respecto a este tema debe determinarse: ¿Si en el contexto de la decisión local, debió ordenarse una consulta a la comunidad para que manifestara su voluntad sobre el tema de administración directa de recursos, o era necesario que existiera alguna petición de la comunidad, considerando que no tuvo por acreditada la representación de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**?

APARTADO TERCERO: Decisiones de esta Sala Monterrey

Esta Sala Regional Monterrey considera que debe **modificarse**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia del Tribunal de Querétaro, en los términos siguientes:

En cuanto al tema de la naturaleza e implicaciones de la representación indígena (**tema i**), porque:

Ante el planteamiento directo que hizo **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.**
Ver fundamento y motivación al final de la sentencia en la instancia local, en cuanto a que la calidad de delegado también lo hacía representante de la comunidad, ciertamente, fue correcto que el Tribunal Local explicara al impugnante que el carácter de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, **sin embargo**, al no existir alguna impugnación de algún integrante de la propia comunidad, no debió cuestionarla oficiosamente, menos llegar a la medida última de ordenar una consulta a la comunidad sin agotar otras menos invasivas, sino que en su lugar debió dejar intocado el tema.

30

De modo que, al no haber sido de esa forma, esta **Sala Monterrey**, juzgando con perspectiva intercultural, por un lado, considera intocadas las consideraciones sobre la distinción entre la representación y la delegación de las comunidades indígenas, y por otro, a partir de una reflexión evolutiva del tema, precisar lo siguiente: **a.** El derecho de la comunidad y el alcance de la representación indígena ante el Ayuntamiento incluye la participación en el Cabildo, **b.** La forma de impulsar y alcanzar por parte de la comunidad y de sus integrantes esa representación, a través del método de elección que defina la comunidad (sin intervención del Ayuntamiento, sin que pueda derivar de la calidad de delegado o subdelegado, con independencia del poder de la comunidad de que ambos nombramientos recaigan en la misma persona o personas).

De manera que, una lectura *conforme a la Constitución General* conduce a advertir que los delegados y subdelegados, en su calidad de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, deben actuar, en el ámbito de sus atribuciones, como colaboradores y no obstaculizar al representante indígena, para que éstos



sean la institución auténtica de representación de los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique a los delegados como una figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas y el Ayuntamiento, quebrantando el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad, afectando la real efectividad de la representación indígena, sin perjuicio de la posibilidad material de que las mismas personas sean electas representantes indígenas y delegados municipales, para respetar la libertad de la comunidad a una elección libre.

De ahí que esta Sala considere que los delegados colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la Comunidad indígena y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

En ese escenario, el Tribunal Local no debió analizar directamente o cuestionar oficiosamente si **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** tenía o no la calidad de representante, porque en respeto al ejercicio de libre autodeterminación, el único supuesto a través del cual pueden revisarse o analizar las decisiones presumiblemente comunitarias, es cuando sus integrantes la cuestionan (y no la propia autoridad estatal).

Ello, en consonancia con la tesis relevante de la Sala Superior del rubro: *COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES*, en la que sólo se acepta la posibilidad de realizar acciones para constatar la representación de un representante indígena cuando *exista duda sobre dicha representación*, es decir, cuando en un proceso contencioso, para decidir la controversia sea necesario allegar de mayores elementos, supuesto en el cual, *la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para acreditar la representatividad de quien se ostenta como autoridad tradicional*⁵⁷, pues de otra

⁵⁷ Véase la Tesis XVIII/2018, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES**. El artículo 13, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la presentación de los medios de impugnación corresponde, entre otros, a las y los ciudadanos a través de sus representantes; en consecuencia, por regla general, quienes promuevan algún medio de impugnación deben acompañar los documentos que acrediten su representación cuando no esté reconocida dentro del acto o resolución impugnado. Ahora bien, con la finalidad de proteger los derechos

manera, se estaría autorizando que las autoridades del Estado mexicano tomaran acciones intrusivas frente decisiones presumiblemente comunitarias.

Esto último, porque, como se indicó, la Constitución, al garantizar el derecho de autodeterminación indígena, protege a las comunidades de intervenciones injustificadas, lo que impone a las autoridades del Estado a no cuestionar oficiosamente las expresiones o declaraciones de las comunidades o de quienes se ostentan como sus representantes, a menos que exista alguna inconformidad de parte de parte de los propios integrantes de la propia comunidad.

Desde luego, con la garantía implícita para la comunidad o sus integrantes para que, al momento conocer de actos que estimen lesivos de sus intereses, por parte de personas que rechacen como representantes, puedan cuestionar oportunamente cualquiera de los actos por éstos realizados, incluida la calidad con la que se ostenta.

32 En ese sentido, toda vez que, ante el Tribunal Local, cuando **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó su juicio ciudadano contra la negativa del Instituto Electoral de reconocerlo como representante indígena de su comunidad, **el Tribunal no debió consultar** a la comunidad para que se pronunciara sobre su reconocimiento como representante indígena, porque, como ya se dijo, no existía controversia.

Todo lo anterior para evitar intervenir unilateral e indebidamente en el orden comunitario, de modo que, con una perspectiva y sensibilidad cultural de las implicaciones de la elección de representantes indígenas en el caso, esta **Sala Monterrey modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia local para dejar sin efectos la parte de la sentencia local que cuestiona y ordena consultar a la comunidad indígena sobre la representación que afirma tener **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.**

e intereses de las comunidades indígenas, a partir de una interpretación sistemática de la libre determinación y autonomía, reconocidos en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, cuando una persona comparezca ante las autoridades jurisdiccionales electorales en representación de una comunidad indígena, ostentándose como su autoridad tradicional, y exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para verificar dicho carácter representativo, entre ellas, acudir o requerir a otras autoridades tradicionales de la comunidad, en su caso, a la asamblea como máxima autoridad; requerir la elaboración de dictámenes etnográfico o periciales a instancias especializadas, o solicitar información sobre las reglas vigentes del sistema normativo a las autoridades indígenas o estatales que corresponda. Lo anterior, a fin de allegarse de la información que permita comprender el modelo seguido para el otorgamiento de la representación.



Por otro lado, son **ineficaces** los planteamientos de los integrantes de la comunidad indígena, impugnantes en el juicio SM-JDC-60/2020, en los que señalan que el Tribunal Local se excedió al ordenar una consulta a la comunidad; porque, en atención a las consideraciones expuestas en la presente sentencia, se dejó sin efectos la referida consulta.

De manera que, evidentemente, como la causa fundamental del desacuerdo de los impugnantes, en cuanto a la orden de realizar una asamblea o consulta directa a toda la comunidad ha quedado sin efectos, resulta claro que sus planteamientos son ineficaces.

Finalmente, en cuanto al tema de la administración directa de recursos de la comunidad indígena (**tema ii**), **la sentencia también se modifica** porque, conforme a los últimos criterios emitidos sobre el tema, compartidos por Sala, ese tipo de controversias ya no son susceptibles de ser analizadas por los tribunales electorales, en ese sentido, queda sin efectos la consulta que ordenó el Tribunal Local.

13

APARTADO CUARTO: Desarrollo o justificación de las decisiones

Tema i. Naturaleza e implicaciones de la representación indígena:

1. Frente al planteamiento directo que hizo **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** en la instancia local, en cuanto a que la calidad de delegado también lo hacía representante de la comunidad, por un lado, si bien, fue correcto que el Tribunal Local explicara al impugnante que el carácter de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, por otro lado, a partir de una visión evolutiva del entendimiento de dicho derecho, para resolver integralmente la controversia, resulta conveniente precisar el alcance de la representación indígena, y su diferencia con la **figura de delegado**

En efecto, el actor **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** se queja de que la responsable analizó indebidamente su carácter de representante indígena, porque no se debió

ordenar una consulta a la comunidad para que manifestaran si lo reconoce como representante, sino que, en su lugar, en el supuesto de dudar oficiosamente de su representación, debió considerar alguna otra medida menos invasiva y, en todo caso, también afirma que, al ser delegado de dicha localidad, también tiene la representación de la autoridad tradicional indígena.

Al respecto, esta **Sala Monterrey** considera que tiene parcialmente razón el impugnante, porque si bien se comparte lo considerado por la responsable en cuanto a que el carácter de delegado del impugnante no le otorga la representación de la comunidad, a partir de una reflexión evolutiva del tema, sobre el alcance de la institución de representante indígena respecto del delegado, se considera conveniente además de explicar las diferencias de dicha institución, el alcance de la figura de representante indígena, como se demuestra enseguida.

En autos, consta que, en su oportunidad, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia realizó diversas solicitudes sobre la base de su **reconocimiento y respeto por parte de la autoridad municipal de la autonomía política, social, económica y la libre determinación** de San Ildefonso, en su supuesto carácter de representante y no sólo de delegado.

34

Posteriormente, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, ostentándose como representante de la comunidad y en su calidad de delegado, presentó juicio ciudadano local, entre otras cosas, por la omisión del Instituto Electoral del estado de reconocerlo como representante de su comunidad indígena.

En atención a ello, el Tribunal Local debió estudiar el alcance de la representación indígena, la relación existente con la figura de delegado y subdelegado, por las implicaciones jurídicas del caso concreto, por lo que, al no haber sido de esa forma, esta **Sala Monterrey**, juzgando con perspectiva intercultural, considera imprescindible puntualizar los alcances de las comunidades y pueblos indígenas del sistema de representación indígena en el estado de Querétaro: **a.** El derecho de la comunidad y el alcance de la representación indígena ante el Ayuntamiento incluye la participación en el Cabildo, **b.** La forma de impulsar y alcanzar por parte de la comunidad y de sus



integrantes esa representación, a través del método de elección que defina la comunidad (sin intervención del Ayuntamiento, sin que pueda derivar de la calidad de delegado o subdelegado, con independencia del poder de la comunidad de que ambos nombramientos recaigan en la misma persona o personas).

De manera que, una lectura *conforme a la Constitución General* conduce a advertir que los delegados y subdelegados, en su calidad de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, deben actuar, en el ámbito de sus atribuciones, como colaboradores y no obstaculizar al representante indígena, para que éstos sean la institución auténtica de representación de los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique a los delegados como una figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas y el Ayuntamiento, quebrantando el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad, afectando la real efectividad de la representación indígena, sin perjuicio de la posibilidad material de que las mismas personas sean electas representantes indígenas y delegados municipales, para respetar la libertad de la comunidad a una elección libre, siempre empoderando al representante por la posición constitucional preponderante que tiene al interior del ayuntamiento.

Desde luego, bajo la lógica de que esta concepción favorece la libertad constitucional y de autodeterminación de la comunidad indígena, precisamente, porque la propia comunidad es la que tiene el derecho irrestricto a elegir ambos cargos, de manera que, cuando concurren en la misma o mismas personas es por la misma voluntad de la comunidad.

De ahí que, por mayoría de razón, esta Sala concluya que los delegados deben colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad indígena y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

Ello, pues, como se estableció previamente en el marco conceptual, para esta Sala Monterrey, una lectura *conforme a la Constitución* sobre el derecho de los

pueblos y comunidades indígenas a elegir un representante ante los ayuntamientos debe entenderse orientada al reconocimiento del derecho de participación y representación indígena, como un derecho serio, **directo y efectivo** ante el Ayuntamiento, para que tenga un alcance o connotación real.

Así, en Querétaro, los representantes indígenas ante los ayuntamientos **deben ser entendidos con un poder efectivo para participar de manera directa en las sesiones de Cabildo.**

De modo que la comunidad y el representante indígena tienen derecho a: **i.** que se respete su autodeterminación en el procedimiento de elección, **ii.** reconocimiento de su representante indígena, **iii.** a que el representante sea convocado a sesiones de Cabildo, **iv.** a la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del Cabildo, desde luego, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad, y **v.** a desempeñar el cargo, y sólo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad indígena que lo eligió.

36

Lo anterior, porque esa lectura maximiza la autonomía de la comunidad, al asegurarse que la persona que los representará será quién intervendrá y hablará por ellos en el Cabildo. Representante que eligieron conforme a sus usos y costumbres o sistemas normativos internos, en una asamblea general.

Lo que se convierte en un **nuevo paradigma** en el que el Estado reconoce efectivamente el derecho de las y los indígenas, a través del empoderamiento real de sus comunidades, mediante el fortalecimiento de su representación en el Cabildo, con pleno respeto a su autogobierno, dejando atrás las falsas ideas de protección de derechos respecto al supuesto reconocimiento que en realidad se convierte en una exclusión y aislamiento de la comunidad.

Además, la determinación de que los representantes indígenas sean las personas que la comunidad eligió y que sean reconocidos por el ayuntamiento, contribuye a dar claridad a la población sobre las personas que los representarán, quienes se convertirán en un verdadero enlace de comunicación entre las 2 autoridades, la comunitaria y la municipal, lo que significa otorgar efectividad a la representación indígena.



En ese mismo sentido, se considera que esa lectura fortalece la democracia participativa de las comunidades indígenas y da certeza al sistema municipal, ya que **a través de la figura de representantes indígenas con funciones reales de representación se garantiza que la comunidad se integre en la toma de las decisiones del Ayuntamiento**, porque proporcionará al Cabildo información objetiva sobre sus tradiciones, necesidades, mejoras, o problemáticas de la comunidad.

Finalmente, reconocer el derecho de las comunidades indígenas de elegir a las personas que los representarán potencializa los derechos y atribuciones en beneficio de la comunidad indígena, **al tener mayor elementos de actuación para intervenir de manera más cercana a las decisiones políticas que les podrían involucrar**, como es el derecho de ser convocado e informado previamente de los órdenes del día de las sesiones de Cabildo, para asistir y participar en dichas sesiones, para aportar elementos o puntos de vista que se consideren en beneficio de la comunidad, o bien que la comunidad le ha pedido que manifieste, entre otros.

Asimismo, bajo esa misma lógica, como se explicó ampliamente en las consideraciones del marco conceptual, bajo una *interpretación* conforme, el sistema de representación indígena en el estado de Querétaro debe garantizarse plena y eficazmente.

En ese sentido, **las figuras de delegado y subdelegado municipal no pueden equipararse a la de representante de una comunidad que sea de tipo indígena**, porque ello vulneraría directamente el principio de maximización de la autonomía de la comunidad y de no intervención de las autoridades de los estados, desnaturalizando la finalidad consagrada en el mandato constitucional, que busca fortalecer y garantizar el ejercicio y participación de las comunidades indígenas en los asuntos públicos, políticos y democráticos, primordialmente, porque la persona es designada por una autoridad del Estado.

Ello, básicamente, porque se estaría reduciendo en los hechos o demeritando la posición de representante que tiene derecho a participar como un integrante del propio Cabildo o ayuntamiento, con derecho, como se indicó, a participar con voz en las decisiones que pudieran afectar a la comunidad, a la de una figura auxiliar del ayuntamiento, en contravención a la finalidad constitucional.

Lo anterior, porque de esa manera se observa, sin menoscabo, el derecho constitucional de las comunidades indígenas a **participar a través de sus representantes electos conforme a sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus intereses** como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural, y concretamente, a tener un representante nombrado o electo bajo sus usos y costumbres, con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.

De ahí que esta Sala considere que los delegados colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el Ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes, para propiciar que la comunidad indígena tenga un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

38

Máxime que, como se indicó, existe la posibilidad jurídica y derecho de la comunidad a que ambos nombramientos de representante y delegado recaigan en una misma persona, como garantía de la libertad constitucional y de autodeterminación de la comunidad, precisamente, porque es la que tiene el derecho irrestricto a elegir ambos cargos.

Ahora bien, por otro lado, cabe precisar que la comunidad indígena, en ejercicio de su libertad de autodeterminación, también tiene el derecho de establecer el nombre o denominación de esa figura de representación, porque de esa forma se reconoce su derecho de autogobierno que, como ya se dijo, consiste en el respeto de sus formas propias de gobierno interno, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

2. En ese escenario, el Tribunal Local no debió cuestionar oficiosamente si el impugnante tenía o no la calidad de representante, porque, con pleno respeto al ejercicio de la libre autodeterminación, el único supuesto a través del cual pueden revisarse las decisiones comunitarias es cuando sus integrantes la cuestionan.

2.1 En efecto, como se estableció, si bien, fue correcto que el Tribunal Local explicara al impugnante que el carácter de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, esta **Sala Monterrey**, advierte que no existía una condición que le permitiera analizar directamente o cuestionar oficiosamente, si el impugnante tenía o no la calidad de representante, porque en respeto al ejercicio de libre autodeterminación, el único supuesto a través del cual pueden revisarse y analizar las decisiones presumiblemente comunitarias, es cuando sus integrantes la cuestionan (y no la propia autoridad estatal).

De tal modo que, conforme a lo señalado, sólo cuando en una controversia *exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para acreditar la representatividad de quien se ostenta como autoridad tradicional*⁵⁸.

Considerar lo contrario implicaría que cada vez que una autoridad estatal dude de la calidad de representante indígena de una persona que se ostente como tal, tendría el derecho a intervenir en asunto de la comunidad, más aún de ordenar medidas intervencionistas desproporcionadas o incluso de convocar a una asamblea comunitaria, como si fuera a llevarse a cabo una nueva elección.

Esto, en lugar de limitarse a reconocer o no dicha representación, y en su caso, de requerir a la propia persona que se ostenta como tal, algún elemento de

⁵⁸ Véase la Tesis XVIII/2018, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES**. El artículo 13, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la presentación de los medios de impugnación corresponde, entre otros, a las y los ciudadanos a través de sus representantes; en consecuencia, por regla general, quienes promuevan algún medio de impugnación deben acompañar los documentos que acrediten su representación cuando no esté reconocida dentro del acto o resolución impugnado. Ahora bien, con la finalidad de proteger los derechos e intereses de las comunidades indígenas, a partir de una interpretación sistemática de la libre determinación y autonomía, reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, cuando una persona comparezca ante las autoridades jurisdiccionales electorales en representación de una comunidad indígena, ostentándose como su autoridad tradicional, y exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para verificar dicho carácter representativo, entre ellas, acudir o requerir a otras autoridades tradicionales de la comunidad, en su caso, a la asamblea como máxima autoridad; requerir la elaboración de dictámenes etnográfico o periciales a instancias especializadas, o solicitar información sobre las reglas vigentes del sistema normativo a las autoridades indígenas o estatales que corresponda. Lo anterior, a fin de allegarse de la información que permita comprender el modelo seguido para el otorgamiento de la representación.

respaldo sobre la misma, y todo a partir de la simple duda de sobre la afirmación de quien se ostenta como representante.

Todo, en el caso, en un contexto en el que la representación no estaba cuestionada, ante lo cual, se advierte que debió evitar intervenir unilateral e indebidamente en el orden comunitario.

Esto, precisamente, porque, conforme a los criterios de la Sala Superior⁵⁹, sólo en caso de controversia, la autoridad podría avanzar inicialmente a través de medidas proporcionales para verificar el carácter representativo del solicitante, mediante requerimientos y de ser necesario con dictámenes, de manera que, exclusivamente, en el remoto caso de incertidumbre absoluta, podría ordenar una consulta, dado que ésta equivale a una auténtica elección de la comunidad.

En ese sentido, toda vez que, ante el Tribunal Local, cuando **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó su juicio ciudadano contra la negativa del Instituto Electoral de reconocerlo como representante indígena de su comunidad, **el Tribunal no debió consultar** a la comunidad para que se pronunciara sobre su reconocimiento como representante indígena, porque, como ya se dijo, no existía controversia.

40

De tal modo, por un lado, si bien fue correcto que el Tribunal Local analizara la supuesta omisión del Instituto Electoral de reconocer al impugnante como representante indígena y determinar la inexistencia de esa supuesta omisión, por otro lado, no debió dudar o cuestionarse oficiosamente respecto a si efectivamente tenía la representación de la comunidad, para concluir en la realización de una consulta a la comunidad.

Todo lo anterior para evitar intervenir unilateral e indebidamente en el orden comunitario, de modo que, con una perspectiva y sensibilidad cultural de las implicaciones de la elección de representantes indígenas en el caso, esta **Sala Monterrey modifica, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia local para** dejar sin efectos la parte de la sentencia local que cuestiona y ordena consultar a la comunidad indígena sobre la representación que afirma

⁵⁹ Véase la Tesis XVIII/2018, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES.**



tener **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.**

2.2. En ese sentido, es **ineficaz** la petición que realiza **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** en la que solicita a esta **Sala Monterrey** lo reconozca como representante de la comunidad indígena, porque, como ya se dijo, su calidad de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, aunado que su supuesta representación indígena no está cuestionada.

3. El Tribunal por mayoría de razón, no debió ordenar una consulta oficiosa a la comunidad indígena para que manifestaran si reconocían a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia como su representante, porque esto sólo es válido como una medida extraordinaria de carácter extremo derivada de una impugnación o controversia por parte de la propia comunidad y, aun en dicho supuesto, previamente, debían agotarse medidas menos intervencionistas.**

3.1 En efecto, en la sentencia impugnada, con el propósito de resolver plenamente la controversia, el Tribunal Local, después de cuestionar la representación que ostentó **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, bajo una denominada acción declarativa, ordenó que se consultara a la comunidad indígena para que manifestara si era su voluntad reconocer a como representante y, en caso de no reconocerlo, determinó que la asamblea comunitaria debía designar a su representante indígena.

Sin embargo, esta **Sala Monterrey** considera que el Tribunal Local previo a dicha determinación debió advertir que, conforme a las consideraciones que sustentan la visión de este Tribunal, para evitar una intromisión unilateral y lesiva del derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, como se indicó, además de que solamente ante la existencia de una controversia en cuanto a la representación podría revisarse la misma, sin que resultara válido cuestionarla oficiosamente, la consulta sólo sería válida en caso de una auténtica impugnación.

Así, el Tribunal, sólo ante una auténtica controversia, podía pronunciarse sobre el cuestionamiento de la representación, porque a las autoridades del estado solo tienen el deber de reconocer a las personas que fueron electas por su comunidad, en el entendido de que su intervención sólo se limita a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad, sus autoridades o el propio representante informe, sin que la autoridad tenga en absoluto alguna potestad para revisar dicha petición y acto de registro.

¿Y es válido finalizar con una determinación que somete a consulta de la comunidad la representación que ostenta o con la que se registra una persona? En efecto es una posibilidad válida. La doctrina judicial así lo prevé, en concreto.

Sin embargo, esa decisión sólo podría haberse emitido luego de una auténtica controversia o juicio (y no oficiosamente), en la que, bajo el principio de proporcionalidad, en una visión activa y culturalmente sensible, se requiera a las partes de las pruebas correspondientes o se alleguen los dictámenes etnográficos o periciales de instancias especializadas, cuestión que en el caso no sucede, porque cuando el inconforme presentó la demanda ante el Tribunal Local no existía un conflicto, de modo que, en las circunstancias imperantes al momento de emitir sentencia, no debió ordenarse la realización de la consulta a la comunidad.

De tal modo, la consulta es, por tanto, como lo ha considerado la Sala Superior, un medio que debe ser implementado cada vez que un acto de autoridad pretenda emitir alguna medida susceptible de afectar directamente a las comunidades, **para garantizar la protección de sus derechos** indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades cuando puedan verse afectados (lo que presupone precisamente que estos muestren alguna inconformidad al respecto)⁶⁰, y no como un recurso oficioso de los órganos del Estado para revisar los nombramientos de quienes se ostentan como autoridades o representantes indígenas. .

⁶⁰ **Jurisprudencia 37/2015.** CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.



Esto es, el deber y derecho a la consulta está dado para aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en la vida o entorno de la comunidad indígena⁶¹.

Así, en el caso, no resultaba válido que, ante el planteamiento en el que el actor imputó a los órganos del Estado como el ayuntamiento o el Instituto Electoral la omisión de reconocerle el carácter de representante indígena, la determinación del Tribunal vino a terminar de rechazar oficiosamente y al menos temporalmente, la calidad que ostentó el actor, cuando no existía algún acto del Estado que pusiera en peligro o pudiera afectar significativamente a la comunidad.

En consecuencia, si cuando el inconforme presentó la demanda ante el Tribunal Local no existía un conflicto, no debió ordenarse alguna consulta, y en todo caso, de haber existido alguna inconformidad por parte de la propia comunidad, previamente, debían agotarse medidas menos intervencionistas, como se indicó en las consideraciones conceptuales previas, tales como: i) requerimientos a las partes, ii) requerimientos a otras autoridades tradicionales de la Comunidad, iii) requerir la elaboración de dictámenes etnográfico o periciales a instancias especializadas.

Esto, porque los Tribunales sí cuentan con la facultad para profundizar y corroborar la calidad que ostenta una persona para efectos de la presentación del juicio, precisamente, por la necesidad de revisar su legitimación o personería (representación a nombre de otros), pero esa facultad no debe entenderse como una autorización para la realización de medidas intrusivas o intervencionistas que, oficiosamente, desconozcan o llamen a una elección indígena, ante la supuesta falta de elementos idóneos sobre su existencia, cuando ese no es el tema (como ocurre en el caso en el que no se cuestionaba la validez de la elección de representante, con independencia de quien lo fuera).

⁶¹ Tesis XXVII/2016, del pleno de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro y texto: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.** El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas **se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.** Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

Ello, porque la protección fundamental de autodeterminación incluye el derecho a exigir la no intervención estatal, de modo que, la posible verificación o análisis de la existencia o validez de una elección indígena sólo puede derivar de un cuestionamiento que provenga de la propia comunidad, y al no haber sido cuestionada no podía revisarse.

Por ende, si bien se comparte que el Tribunal Local analizara y rechazara lo planteado por **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** en el juicio local, en cuanto a su calidad de representante **derivada de su posición de delegado**, una situación distinta era cuestionar de facto la existencia de que alguna persona tuviera esa condición de representante, al ordenar una consulta para tal efecto.

Ello, dado que, en ese contexto, la autoridad estatal estaría ordenando una medida intrusiva o desproporcionada con incidencia en la estabilidad no cuestionada de la comunidad.

44

En consecuencia, esta **Sala Monterrey** modifica, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia local para dejar sin efectos la parte en la que se ordenó oficiosamente consultar a la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec para que reconociera o no a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como su representante indígena.

3.2. En ese sentido, son **ineficaces** los planteamientos de los integrantes de la comunidad indígena y los de las regidoras Cirenía Flores Miranda y Agustina Martínez Arellano, en los que señalan que: **a)** el carácter de delegado no otorga la representación de la comunidad indígena, y **b)** el Tribunal Local se excedió al ordenar una consulta; porque, en atención a las consideraciones expuestas en la presente sentencia, se dejó sin efectos la referida consulta.

Ahora bien, también son los **ineficaces** los planteamientos de los integrantes de la comunidad en los que refieren que el Tribunal Local, previó a ordenar una consulta, debió garantizar el derecho de audiencia de la comunidad indígena, para que manifestaran si, efectivamente, reconocían a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como su representante.



Esto, porque, como ya se dijo, en atención a las consideraciones del fallo, la consulta quedo sin efectos, y el hecho de que **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** sea delegado no le otorga la representación de su comunidad indígena, porque el único efecto del presente fallo en torno a dicho tema es: dejar sin efectos la consulta, para no cuestionarse, en caso de que exista, alguna representación indígena, mas no que **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** tuviera necesariamente dicha condición.

Siempre en el entendido de que, el reconocimiento de éste último o de cualquier otra persona, parte de una autoridad o derivado de lo que suceda en un juicio, bajo la lógica de presunción del nombramiento y no de intervención unilateral de la autoridad estatal, en principio, no debe considerarse lesiva de la garantía de audiencia, pero, en caso de que se declare dicha condición o algún efecto a partir de la misma, el derecho de la comunidad a oponerse, siempre podrá ser hecho valer.

De manera que, evidentemente, como la causa fundamental del desacuerdo de los impugnantes, en cuanto a la orden de realizar una asamblea o consulta directa a toda la comunidad ha quedado sin efectos, resulta claro que sus planteamientos son ineficaces.

3.3 Ahora bien, finalmente, contrario a lo que refiere **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, esta **Sala Regional** considera que es correcto que el Tribunal Local haya determinado la elaboración y difusión del resumen oficial de la sentencia, así como la traducción de ese formato de lectura fácil, y ello no vulnera la certeza y derecho de acceso a la justicia de la comunidad y sus integrantes.

Ello, porque la elaboración, traducción y difusión de un resumen oficial busca garantizar el conocimiento de las bases y razonamientos que llevaron a la autoridad jurisdiccional a tomar su decisión de una forma más clara y simple, comunicándolo por los mecanismos idóneos, lo que significa mayor publicidad de la resolución.

Lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial que autoriza el resumen y traducción de las sentencias indígenas, para lograr una comunicación efectiva de las decisiones y garantizar su mayor difusión y publicitación para los integrantes de las comunidades indígenas⁶².

Además, bajo la misma lógica, cabe precisar que, actualmente, en atención al sentido de la presente sentencia, en el apartado de efectos, esta Sala Regional ordenará la traducción y difusión de la última decisión resuelta en la presente controversia.

Tema ii. Transferencia directa de recursos a la comunidad indígena

1. Criterio de Sala Superior sobre la administración directa de recursos de las Comunidades indígenas

La Sala Superior, al resolver el juicio SUP-JDC-131/2020, determinó que la administración directa de los recursos a que tienen derecho las Comunidades indígenas y transferencia de responsabilidades, ***no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral*** porque, a decir del máximo órgano jurisdiccional electoral, ***coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo 46/2018, en relación a que esas cuestiones no corresponden a la materia electoral.***

Ello, porque, de una *dimensión constitucional del régimen de competencias de los órganos jurisdiccionales electorales, se advierte que este tipo de controversias trascienden más allá de la materia electoral, porque, con independencia de ser un deber la protección los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, lo cierto es que, escapa del campo de la jurisdicción electoral, precisamente porque el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y Comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, tiene*

⁶² Conforme a la **Jurisprudencia 46/2014**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN**. De la interpretación de lo previsto en los artículos 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, así como 271, párrafos 2 y 3 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como una forma de promoción de su cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua, se concluye que se debe elaborar un resumen oficial de las sentencias que resuelvan en definitiva los medios de impugnación promovidos por miembros de comunidades indígenas y procurar su traducción en las lenguas que correspondan a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan difundirse por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes de interés, primordialmente de manera fonética, con lo cual se garantiza la mayor difusión y publicitación de las resoluciones, se facilita a sus integrantes el conocimiento de su sentido y alcance, y se contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.



una incidencia en el ámbito del derecho presupuestario y de la fiscalización de los recursos públicos, que se encuentran definidos por la legislación federal y local, a partir del origen de los recursos con que se integra la hacienda municipal.

En esos términos, la Sala Superior consideró, de *una nueva reflexión*, **abandonar los criterios de las tesis** relevantes de rubro:

-PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL (Tesis LXIII/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. (Tesis relevante LXIV/2016), y

-PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN. (Tesis relevante LXV/2016).

2. Caso concreto y valoración

En atención a ello, esta **Sala Monterrey** considera que se debe modificar la sentencia impugnada, para el efecto de sobreseer en el juicio local por cuanto a la impugnación o reclamo de recursos públicos, debido a que, conforme a los criterios emitidos por la Sala Superior sobre el tema, y que esta Sala comparte, se trata de un tema que ya no es susceptible de ser analizado por los tribunales electorales.

Ello, porque **los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno**, así como de la efectiva participación política de las Comunidades indígenas en cuanto a la administración de la hacienda pública, como lo precisó la Sala Superior, no corresponden exclusivamente a la materia

electoral y, por ello, **no encuadra en la competencia de los Tribunales Electorales.**

Así, si en el caso, la controversia está relacionada con la solicitud de **transferencia de responsabilidades y recursos** de la comunidad indígena de San Idefonso Tultepec, perteneciente al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, **no pueden ser objeto de tutela electoral.**

En consecuencia, se deja sin efectos lo ordenado por el Tribunal de Querétaro y, en consecuencia, se deja a salvo el derecho de acción de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** para que, a partir de lo resuelto en esta sentencia los haga valer en la vía y forma que considere procedente.

APARTADO QUINTO: Efectos

Por las razones expuestas, los efectos de la presente determinación son los siguientes:

1. Dejar intocada la parte de la sentencia que señala que el carácter de delegado no otorga la representación de la comunidad indígena.

2. Dejar sin efectos la parte de la sentencia local que cuestiona y ordena consultar a la comunidad indígena sobre la representación que afirma tener **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.**

3. **Se aclara la naturaleza, alcance y atribuciones de la figura de representante de comunidad indígena ante el ayuntamiento**, y se vincula al Tribunal de Querétaro a informarlo al Gobernador del Estado, al Congreso del Estado, al Instituto Electoral, al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, al Centro Coordinador de Pueblos Indígenas en Amealco de Bonfil, y al Ayuntamiento.

En concreto, que la interpretación constitucional y legal realizada en la actual ejecutoria, a la luz del principio de maximización de la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas del sistema de representación indígena en el



estado de Querétaro, conduce a establecer que la institución de representante indígena tiene la finalidad de generar una comunicación auténtica para la defensa legítima y real de los intereses de la comunidad frente al ayuntamiento, conforme a la puntualización siguiente:

a. Conforme con el mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas, **las comunidades deben contar con un representante ante el ayuntamiento**, con la autorización para que, en las sesiones de Cabildo, en todos los asuntos con los que mantengan alguna relación y que sean sometidos al conocimiento de dicho órgano, tengan la oportunidad de participar y exteriorizar sus consideraciones en un sentido amplio.

b. Los **representantes indígenas** y los **delegados** son figuras diferentes:

b.1 El **representante o representantes indígena** son las persona elegidas por la comunidad indígena bajo sus usos y costumbres, y constituye una figura para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, para que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que los ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

b.2 El **delegado y subdelegado** son una institución con una finalidad y regulación distinta a los representantes indígenas, designados por el método y bajo las reglas que establezca el Presidente Municipal, y son autoridades auxiliares del ayuntamiento que ayudarán a las labores encomendadas por el presidente municipal.

c. Los **delegados**, al ser autoridades auxiliares del ayuntamiento, darán cuenta y **colaborarán**, en el ámbito de sus atribuciones, **con el representante indígena**, para que sea un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el ayuntamiento y ejerza la función que la Constitución General reconoce a favor de los representantes.

Propiciando que la comunidad indígena tenga un verdadero enlace o gestor de sus intereses, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal.

Sin que deba aceptarse una lectura distinta, que ubique a los delegados como una figura paralela o intermediaria entre los representantes indígenas y el Ayuntamiento, precisamente, porque esto afectaría la real efectividad de la representación indígena.

4. Se sobresee en el juicio la parte de la sentencia del Tribunal Local que analizó el tema de la administración directa de recursos de la comunidad, para que quede sin efectos la consulta ordenada, porque conforme a los criterios emitidos por la Sala Superior, y que esta Sala comparte, se trata de un tema que ya no es susceptible de ser analizado por los tribunales electorales.

5. Para mayor inmediatez, se **vincula** al Tribunal de Querétaro para que difunda la presente sentencia en el formato de lectura fácil, a través de los medios que considere pertinentes, tomando en cuenta que **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia solicitó la protección de sus datos personales.

Lo anterior, sin perjuicio de la traducción del formato de lectura fácil de esta sentencia a la lengua en cuestión que esta Sala solicita ejecutar al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con el fin de que, en su oportunidad, el Tribunal de Querétaro la difunda a los integrantes de la comunidad⁶³.

Todo lo anterior, en la inteligencia de que el cumplimiento de esta ejecutoria se satisface con las actuaciones del **Tribunal de Querétaro** con la difusión de la presente sentencia en el formato de lectura fácil en la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, a través de la vía que considere idónea.

⁶³ La Sala Superior en el expediente SUP-REC-682/2018, determinó:

[...]

E.6 Traducción y síntesis

Esta Sala Superior estima procedente elaborar una comunicación oficial de la presente resolución en formato de lectura accesible. El fin es facilitar su conocimiento general, así como su traducción en las lenguas que correspondan con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.

Por ello, este órgano jurisdiccional solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la siguiente traducción.

[...]



APARTADO SEXTO: Formato de lectura fácil o ciudadana

Para garantizar la debida comunicación de las decisiones asumidas en la presente sentencia, esta Sala Regional considera necesario realizar y notificar una versión **en formato de lectura fácil**, para proporcionar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance⁶⁴.

EXPEDIENTES: SM-JDC-53/2020 y acumulados

Monterrey, Nuevo León, a 24 de septiembre de 2020.

SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL O CIUDADANA DE LO QUE RESOLVIÓ LA SALA MONTERREY DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL en los juicios que presentaron **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** (SM-JDC-53/2020), diversos integrantes de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec (SM-JDC-60/2020) y el ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro (SM-JE-38/2020).

La **Sala Monterrey** decidió que:

1. Se comunica a los habitantes de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec que los representantes de comunidades indígenas en el Estado, a partir de ahora, no sólo tendrán la representación ante el ayuntamiento para elevar las comunicaciones de temas e intereses comunitarios, **sino que tendrá el derecho de intervenir en las sesiones del ayuntamiento con voz para defenderlos.**
2. **Los delegados y subdelegados** que correspondan **darán cuenta y colaborarán para que el representante indígena sea un auténtico** canal de comunicación entre la comunidad y el Ayuntamiento. Sin que deba pensarse que son una figura intermediaria entre los representantes indígenas y el Ayuntamiento, porque esto afectaría la real efectividad de la representación indígena.

No está prohibido y es posible que una misma persona o personas sean electas para desempeñar la función de representante y delegado ante el ayuntamiento, siempre que así se elija por la comunidad.
3. El hecho de que **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** sea delegado no le otorga la representación de su comunidad indígena.
4. La presente sentencia no anula la posible existencia o elección de alguna persona como representante indígena.
5. Se declara inválida la consulta que ordenó el Tribunal de Querétaro para que la comunidad reconociera o no a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como su representante indígena.
6. Se declara inválida la consulta que ordenó el Tribunal de Querétaro para que la comunidad indígena se pronunciara sobre la posibilidad de administrar recursos públicos, porque no es un tema sobre el cual los tribunales electorales deban

⁶⁴ Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 46/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

intervenir.

Por lo expuesto y fundado se

Resolutivos

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SM-JE-38/2020 y SM-JDC-60/2020 al diverso SM-JDC-53/2020. Agréguese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, para los efectos precisados en la presente resolución.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

52 **Notifíquese** como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, el Magistrado Presidente Ernesto Camacho Ochoa y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, con el voto en contra de la Magistrada Claudia Valle Aguilasochó, quien formula voto particular, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SM-JDC-53/2020 Y ACUMULADOS.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 193, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular, refiriéndome a las razones que me llevan a disentir del criterio de la mayoría de los integrantes de esta Sala Regional.



En mi parecer, lo procedente en el asunto sometido al conocimiento de este órgano jurisdiccional es revocar la resolución impugnada, que ordenó consultar a la comunidad de San Ildefonso Tultepec para que manifestara si era su voluntad reconocer al delegado municipal como representante indígena y no modificar la determinación controvertida como sostiene la postura mayoritaria.

Desde mi perspectiva, ante las manifestaciones del delegado municipal de ostentar también la representación de la comunidad indígena, el Tribunal Local estaba obligado a juzgar con perspectiva intercultural y, previo al dictado de la resolución, allegarse de la información necesaria para conocer el funcionamiento del sistema normativo interno, a fin de verificar el carácter representativo con el que compareció el actor y corroborar el reconocimiento por parte de la comunidad de San Ildefonso Tultepec.

En la sentencia aprobada por la mayoría se estima correcto que el Tribunal Local explicara al impugnante que el carácter de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, además que no existía una condición que le permitiera al Tribunal responsable analizar directamente o cuestionar oficiosamente, si el actor en la instancia previa tenía o no la calidad de representante, porque en respeto al ejercicio de libre autodeterminación, el único supuesto a través del cual pueden revisarse las decisiones presumiblemente comunitarias, es cuando sus integrantes la cuestionan [y no la propia autoridad estatal].

En ese sentido, se sostiene que la intervención de la autoridad estatal sólo debe limitarse a reconocer y tomar en cuenta lo que los integrantes de la comunidad, sus autoridades o el propio representante informe. De tal modo que sólo cuando en una controversia exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para acreditar la representatividad de quien se ostenta como autoridad tradicional.

Sostiene la mayoría que, considerar lo contrario, implicaría que cada vez que una autoridad estatal dude de la calidad de representante indígena de una persona que se ostente como tal, aplicaría medidas intervencionistas desproporcionadas o incluso de convocar a una asamblea comunitaria, como si fuera a llevarse a cabo una nueva elección, en lugar de limitarse a reconocer o no dicha representación, y en su caso, de requerir a la propia persona que se ostenta como tal, algún elemento de respaldo sobre la misma.

Por tanto, conforme la propuesta, el Tribunal Local no debió consultar a la comunidad para que se pronunciara respecto del reconocimiento del delegado como representante indígena ya que no estaba controvertida por parte de los integrantes de la propia comunidad.

Adicionalmente, se declara ineficaz la petición que realiza el delegado de que esta Sala Regional lo reconozca como representante de la comunidad indígena, porque, su calidad de delegado no le otorga la representación de la comunidad indígena, aunado que su supuesta representación indígena no está cuestionada.

De igual forma, se declaran ineficaces los planteamientos de los integrantes de la comunidad indígena [actores en el juicio ciudadano SM-JDC-60/2020] en los cuales señalan que el Tribunal Local se excedió al ordenar una consulta a la comunidad, porque, en atención a las consideraciones de la sentencia, esta Sala Regional dejó sin efectos la referida consulta.

54

Respetuosamente, me aparto de las consideraciones que sustentan la sentencia porque, en mi concepto, parten de la premisa inexacta de que el Tribunal Local no debía analizar, de oficio, el carácter representativo con el que se ostentó el delegado municipal.

Considero que, a partir de los planteamientos del actor en la instancia local, el Tribunal Local estaba llamado a allegarse de los elementos necesarios para corroborar si la comunidad indígena reconocía o no al delegado municipal como autoridad representativa.

La tesis que sustentó parte del hecho de que, en la demanda local, el actor en esa instancia compareció como delegado y representante de la comunidad de San Ildefonso Tultepec y expuso como agravios, entre otros, que el Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro obstaculizó su cargo como *legítima autoridad* de la comunidad y le negó facultades que *por costumbre* se le reconocen. Además de impugnar la presunta negativa del Instituto Local de considerarlo como representante indígena.

Desde mi perspectiva, los planteamientos del actor en la instancia local, en cuanto a legitimación del promovente para impugnar no se refieren a ella desde el enfoque de un análisis de procedencia del juicio, a la par ven a una cuestión de fondo del asunto.



Frente a esos argumentos estimo que el Tribunal Local sí estaba llamado a cerciorarse respecto del carácter de representante indígena o autoridad tradicional con el cual se ostentó el delegado municipal, porque la determinación que emita sobre el reconocimiento de esa representación no sólo es declarativa también es constitutiva de derechos y obligaciones de frente a la comunidad y al Ayuntamiento.

Es por ello por lo que, con respeto, no comparto que ese análisis o cuestionamiento de la representación deba darse únicamente ante una controversia por parte de los integrantes de la comunidad, como se afirma en la propuesta, en esos casos es evidente que debemos atenderlo, por ser parte de los planteamientos, pero no debe entenderse esa como una regla absoluta y única; me parece jurídicamente factible que las autoridades jurisdiccionales deban verificar el carácter representativo o de autoridad tradicional con el que comparece una persona **siempre que exista incertidumbre o duda al respecto.**

De manera que ante la pregunta que se realiza en la sentencia respecto de si *¿el Tribunal Local tenía la atribución de cuestionar directamente si el impugnante es el representante de la comunidad indígena?* Contrario a lo que se razona en la propuesta, en mi convicción la respuesta es que sí, **el Tribunal local podía y debía corroborar esa representación.**

Para sustentar la postura que expongo, tomo como base la línea de interpretación perfilada por la Sala Superior⁶⁵, en cuanto a que si bien, resulta suficiente la autoadscripción para considerar que una persona es indígena, **ello no es así para el caso de que esa persona se ostente como autoridad tradicional, la autoadscripción es la afirmación de pertenencia, y por eso ve a la calidad asumida de pertenencia a la comunidad indígena, pero la afirmación única del carácter de autoridad tradicional no pasa por el mismo racero, al menos no siempre, trataré de explicar por qué estimo esto.** Sostengo que salvo que sea un hecho notorio, o bien que la comunidad misma y no solo la persona lo avale, deberá verificarse mínimamente, en palabras llanas, **la autoridad durante el trámite del juicio o medio de defensa debe cerciorarse de que quien se ostenta con ese carácter,**

⁶⁵ Al resolver el expediente SUP-REC-395/2019, relacionado con la regiduría étnica de Caborca, Sonora, de la comunidad indígena Tohono O'odham.

realmente lo tiene, esto con base en elementos que sean acordes al sistema normativo interno de la comunidad.

De igual forma sobre el tema, sigo la postura sostenida por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-1438/2017**⁶⁶, en el cual precisó que para determinar que quien comparece ostenta el carácter de representante de una comunidad, los órganos jurisdiccionales deben identificar el contexto del sistema interno normativo en particular, y no exigir requisitos propios del derecho estatal, con lo cual es necesario que los órganos de decisión -esto es, no se arroja la carga de probar a quien promueve- deben allegarse de información que permita comprender el modelo seguido para el otorgamiento de la representación, ya que el reconocimiento de la personalidad, apunta Sala Superior, no sólo es declarativo sino también constitutivo de derechos.

Es de destacar que, en ocasión de ese juicio, no se controvertió el carácter de representante indígena por parte de otros integrantes de la comunidad, allí la controversia estaba relacionada con la negativa del tribunal responsable de reconocer a la parte actora como autoridad indígena, sobre la base de que no había aportado la constancia idónea para tal efecto [como ocurrió en el particular].

56

Este precedente dio origen a la tesis XVIII/2018, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES⁶⁷, en la cual se señala claramente que cuando una persona comparezca ante las autoridades jurisdiccionales electorales en representación de una comunidad indígena, ostentándose como su autoridad tradicional, y **exista duda sobre dicha representación, la autoridad jurisdiccional debe adoptar las medidas necesarias para verificar dicho carácter representativo.**

Esta tesis se cita en la propuesta sometida a consideración para sustentar que el Tribunal Local no debió *cuestionar oficiosamente* si el delegado municipal tenía o no la calidad de representante indígena, **porque el único supuesto a**

⁶⁶ Relativo a la acreditación de una persona como representante de los Tata mandones del Municipio de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca.

⁶⁷ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018, p.p. 37 y 38.



través del cual pueden revisarse las decisiones comunitarias es cuando sus integrantes las impugnan.

Respetuosamente, me aparto de la interpretación que de esa tesis se realiza en la sentencia de esta Sala aprobada por la mayoría, en tanto que, desde mi perspectiva, de su literalidad no se advierte que las autoridades electorales sólo o únicamente puedan verificar el carácter de representante de una comunidad cuando éste sea controvertido por otros integrantes, lo que se establece es que **ante la duda** -cualquiera que ésta sea-se deben realizar las diligencias necesarias para corroborar esa representación, como podría ser, solicitar informes y comparecencias de las autoridades tradicionales, así como peritajes jurídico-antropológicos, realizar visitas in situ o aceptar, en su caso, opiniones especializadas.

La tesis en cuestión es clara en señalar, de manera ejemplificativa y no limitativa, qué tipo de actuaciones podemos llevar a cabo los órganos jurisdiccionales para arribar a la certeza respecto de esa representación, lo que en modo alguna implica la posibilidad de llevar a cabo *medidas intervencionistas desproporcionadas o convocar a una asamblea comunitaria, como si fuera a llevarse a cabo una nueva elección*, como se sostiene en la sentencia.

Por el contrario, la directriz que, en mi concepto, marca el criterio de la Sala Superior, es el punto de partida del análisis de un caso que involucre derechos de pueblos y comunidades indígenas desde la primera etapa de conocimiento del medio de impugnación y se refiere, en concreto, al estudio e investigación que las autoridades jurisdiccionales debemos realizar para conocer los elementos fundamentales de la vida colectiva de la comunidad involucrada, para tener la información necesaria y acercarse cabalmente al contexto dentro del cual surge la duda o incertidumbre, como sería en este caso, las formas de gobierno indígenas.

Conforme a los precedentes citados, en mi óptica, considero que el Tribunal Local no sólo podía, sino que estaba obligado a constatar la representación con la que se ostentó el delegado municipal, tomando en consideración que, en la instancia previa, no se tenía plena certeza de si el citado delegado es o no realmente una autoridad indígena reconocida por la comunidad.

Es a partir de ello y del desconocimiento del sistema normativo interno de la comunidad, que surge la duda respecto de si el entonces promovente tiene o no un doble carácter -como autoridad auxiliar municipal y representante indígena, lo cual necesariamente debió ser corroborado por el órgano resolutor responsable.

Desde mi percepción, para resolver la controversia, resultaba indispensable que el Tribunal Local realizara un examen necesario para atender integralmente el problema jurídico llevado a su conocimiento, esto implica verificar si con independencia de que la figura de delegado municipal está regulada por la legislación estatal, existía la posibilidad de que la comunidad tenga instalada en su sistema normativo esta práctica concreta de reconocer a una autoridad del derecho formalmente legislado como propia.

Por otro lado, en la sentencia, también se señala que el Tribunal Local no podía analizar el carácter de representante con el que compareció el delegado municipal porque no existía controversia por parte de la comunidad o sus integrantes.

58

Esta afirmación, en mi concepto, podría considerarse un vicio lógico de petición de principio, en tanto que, como de autos es patente, los integrantes de la comunidad que comparecen ante esta Sala Regional como actores en el juicio ciudadano SM-JDC-60/2020, precisamente, alegan que el Tribunal Local no llamó a juicio a la comunidad de San Ildefonso Tultepec, con lo cual estiman vulnerado su derecho de audiencia, además de señalar expresamente que desconocen al delegado como autoridad indígena.

De ahí mi convicción para sostener que, si no se tiene certeza de que la comunidad haya tenido noticia, en primer lugar, de la interposición del medio de defensa en su supuesta representación, no resulta acertado suponer que sólo podía analizarse el carácter de autoridad indígena con el que compareció el delegado municipal si la propia comunidad lo controvertía. Aquí esa posibilidad no existió.

Lo anterior, en mi concepto, refuerza el planteamiento de que el Tribunal Local necesariamente, previo a emitir una resolución, debió allegarse de los elementos necesarios para conocer el sistema normativo de la comunidad de San Ildefonso Tultepec, en particular, conocer quiénes son sus autoridades



indígenas o tradicionales y, en su caso, si existe coincidencia entre la autoridad representativa y el titular de la delegación municipal.

Para sostener la posición disidente que guardo, es relevante destacar el criterio de este Tribunal Electoral el cual enfatiza que, cuando un órgano jurisdiccional conoce una controversia vinculada con derechos de pueblos o comunidades indígenas, resulta necesario realizar un análisis contextual para garantizar en la mejor forma su derecho a la libre determinación y **evitar imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros en la toma de decisiones** y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto al interior de la comunidad⁶⁸.

Ante ello, este criterio es coincidente con el hecho de que las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y, en su caso, realizar las actuaciones que consideren idóneas y pertinentes para conocer el contexto de la comunidad⁶⁹, prevaleciendo el respeto a la diversidad cultural.

Desde mi particular visión, lo expuesto cobra especial relevancia en casos como el que se analiza, dado que reconocer el carácter de representante o autoridad indígena a cualquier persona, sin cerciorarse que realmente lo sea, implicaría otorgar derechos y obligaciones a alguien que quizás la propia comunidad desconoce, además de generar problemas internos al interior de ésta.

Mientras que, negar el carácter representativo de quien se ostenta como tal, sin realizar una interpretación del contexto político, normativo y social y sin corroborar previamente si la comunidad lo reconoce como autoridad tradicional, también conllevaría a vulnerar su derecho de autogobierno y libre determinación.

⁶⁸ Véase jurisprudencia 9/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA) publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, p.p. 17 y 18.

⁶⁹ Resulta aplicable en lo conducente la tesis de jurisprudencia 10/2014, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, p.p. 14 y 15.

De ahí que lo relevante en ambos escenarios sea considerar que sólo la comunidad de San Ildefonso Tultepec puede y debe definir e identificar quiénes son sus autoridades tradicionales y representativas, de manera que sí la comunidad no fue oída en el presente asunto y el Tribunal Local no se cercioró de las especificidades del sistema normativo interno, del contexto en el cual se desarrolla, estoy convencida que no podemos estar de frente a una resolución integral de la controversia.

Esto en el entendido de que la visión y decisión de la comunidad es la que debe ser respetada por todas las autoridades externas, incluyendo las jurisdiccionales, atento al mandato de mínima intervención y maximización de la autonomía que debe prevalecer en asuntos como éste, siempre y cuando se tenga certeza de que la comunidad fue oída antes de emitir una decisión que podría afectar sus derechos colectivos, de una u otra forma.

En ese estado de cosas, es de destacar que, en el particular, no estamos frente a una controversia relacionada con la elección de representantes o autoridades indígenas, en cuyo caso, lo decidido por la comunidad, claramente, no podría ser cuestionado de oficio por ninguna autoridad estatal. No estamos en ese supuesto.

60

En el presente, como de autos se constata, tenemos que una persona que se ostentó como representante de una comunidad, exige derechos derivados de esa representación, en cuyo caso, las autoridades jurisdiccionales sí estamos obligados, antes de resolver, a corroborar si esa persona realmente tiene el carácter que dice tener.

Insisto en ello, ante lo complejo que resulta partir del desconocimiento del derecho indígena de la comunidad y ante la duda o falta de certeza respecto de su representación, tener como autoridad indígena a quien la propia comunidad quizá no reconozca o, por el contrario, desconocer esa calidad a una persona que no acreditó -mediante requisitos propios del derecho estatal y no indígena-, ser una autoridad tradicional, lo que de suyo, por sí mismo, podría generar un conflicto al interior de la comunidad.

Por tanto, en mi parecer, el punto mínimo necesario para la resolución de la controversia es la audiencia garantizada a la comunidad, mediante el conocimiento de que alguien se ostenta como su autoridad en el juicio para



garantizar a la comunidad misma la legitimación de actuación en su nombre y en favor de los intereses de ésta.

En otro aspecto de la decisión, aun cuando comparto que debe dejarse sin efectos la consulta ordenada a la comunidad para que manifestara si el delegado es una autoridad indígena, no estimo jurídicamente posible aseverar que *la consulta sólo sería válida en caso de una auténtica impugnación* contra esa representación.

Una afirmación en ese sentido descontextualiza la naturaleza y alcances de la consulta, entendida como derecho de los pueblos y comunidades indígenas y deber de las autoridades de los diferentes órganos de gobierno para garantizar el pleno conocimiento y participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos, con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación y el desarrollo integral de pueblos y comunidades⁷⁰; más no para conocer quién tiene la representación de la colectividad, incluso aunque ésta estuviera controvertida.

Por estas destacadas razones, considero que lo procedente en el asunto sometido a decisión de este órgano resolutor es **revocar** la resolución impugnada y ordenar la reposición del procedimiento, para que el Tribunal Local, **sin ordenar una consulta**, lleve a cabo las diligencias necesarias a fin de cerciorarse, acorde con **el sistema normativo interno de la comunidad de San Ildefonso Tultepec**, quienes tienen carácter de autoridades indígenas, cuáles son sus funciones y si existe o no coincidencia entre la autoridad tradicional y la diversa autoridad auxiliar municipal.

Hecho lo anterior, a partir del conocimiento certero del derecho indígena y de sus condiciones fácticas, estoy cierta que el Tribunal Local puede, válidamente, llamar a juicio a la comunidad para que manifieste lo que a su interés convenga, entre otros garantizando su posibilidad de aceptar o bien de desconocer el carácter representativo que sostiene tener el delegado municipal para, posteriormente, realizar el estudio de los argumentos del actor en esa instancia a partir de la condición que se le tenga por acreditada.

⁷⁰ Conforme a lo sostenido en la tesis de jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, p.p. 19 y 20.

Incluso, de considerar que el actor sólo tiene la calidad de delegado municipal y no de autoridad indígena, el Tribunal Local no podría hacer un análisis de la posible obstaculización en el desempeño de ese cargo, pues estaríamos hablando de una **autoridad administrativa** cuyas funciones escapan de la tutela de la justicia electoral, como lo sostuvo esta Sala Regional al resolver el diverso juicio electoral SM-JE-55/2019.

Son estas las razones por las cuales emito de manera muy respetuosa el presente voto.

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

62

Referencia: páginas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 40, 41, 43,44, 45, 47, 48, 49, 50 y 51.

Fecha de clasificación: 24 de septiembre de 2020.

Unidad: Ponencia del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa.

Clasificación de información: Confidencial por contener datos personales que hacen a personas físicas identificables.

Periodo de clasificación: Sin temporalidad por ser confidencial.

Fundamento Legal: Artículos 23, 68, fracción VI y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el 3, fracción IX y 31, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Motivación: En virtud de que mediante acuerdo de turno dictado el 7 de julio de 2020, se ordenó la protección de los datos personales.

Nombre y cargo del titular de la unidad responsable de la clasificación: Nancy Elizabeth Rodríguez Flores, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Ponencia del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa.