

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-645/2021

PARTE ACTORA: ALFONSO GUZMÁN REYES
Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

MAGISTRADO PONENTE: JUAN CARLOS
SILVA ADAYA

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE:
MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

SECRETARIO: GERARDO RAFAEL SUÁREZ
GONZÁLEZ

COLABORÓ: PAOLA CASSANDRA VERAZAS
RICO

Toluca de Lerdo, Estado de México, a trece de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Alfonso Guzmán Reyes, Enrique López Cecilio, Abel Antúnez Antonio, Humberto Guzmán Flores, Leovigildo Bartolo López, Serapio de la Cruz Guzmán, Héctor Gabriel Gutiérrez, Cristóbal Justo Julio, Elías Hernández Campos, Elpidio Tovar Quirino, María Martha Salud Guzmán López, Lourdes Campos Campos, Teresa Jacobo Guzmán, Lucía Guzmán Campos, Francisco Ramírez Campos, Tomás Guzmán Antonio y José Guzmán Trinidad, quienes se ostentan como autoridades comunales de La Isla Janitzio, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, a fin de impugnar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa en el expediente **TEEM-JDC-292/2021**, en la que desechó el juicio ciudadano local relacionado con la solicitud de realizar una consulta previa, libre e informada en la citada comunidad, a efecto de que la población indígena ratifique su deseo para gobernarse y administrarse de forma autónoma.

RESULTANDOS

I. **Antecedentes.** De los hechos descritos en la demanda, así

como de las constancias que obran en el expediente que se resuelve, se advierte lo siguiente:

1. Asamblea comunal para solicitar a las instancias correspondientes la asignación directa de recursos¹. El seis de mayo de dos mil veintiuno,² se celebró la asamblea comunal general, en la cual participaron las autoridades comunales, autoridades civiles y autoridades tradicionales, todos de la comunidad de La Isla Janitzio, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán.

En dicha asamblea se señaló, entre otras cuestiones, que el propósito de la reunión era aprobar las gestiones ante las instancias correspondientes, para la entrega del presupuesto directo que le correspondía a esa comunidad, para que fuera administrado por ella misma.

2. Solicitud de consulta ante el Instituto Electoral de Michoacán. El diecisiete de mayo,³ los promoventes solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán para que procediera a la realización de una consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena referida a fin de que se especificara y se ratificara el deseo de la citada comunidad para elegir gobernarse y administrarse de forma autónoma; además, entre otras cosas, también le solicitó la coadyuvancia y participación del Ayuntamiento de Pátzcuaro, Estado de Michoacán, para la realización de la mencionada consulta.

En la misma fecha, con el escrito referido en el párrafo que antecede, la Coordinación de Pueblos Indígenas y la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas, de forma conjunta, acordaron, entre otras cosas, lo siguiente: **i)** La integración del expediente **IEEM-CEAPI-CI-06/2021**; **ii)** El informe sobre la recepción del escrito precisado a las Consejerías Electorales integrantes de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas y demás Consejeras que forman parte del Instituto electoral local, y **iii)** La elaboración del proyecto de acuerdo para la atención al escrito y que se sometiera a su consideración -y en su caso aprobación- de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas.

¹ Visible a foja 054 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

² Todas las fechas se referirán a dos mil veintiuno, salvo disposición en contrario.

³ Visible a foja 047 del del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

3. Acuerdo IEM-CEAPI-018/2021. El veintiséis de mayo,⁴ la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán emitió el citado acuerdo, por el cual se determinó la metodología y temporalidad, para el desarrollo de las consultas previas, libres e informadas solicitadas por los pueblos y comunidades indígenas.

4. Acuerdo IEM-CEAPI-020/2021. El en la misma fecha,⁵ la referida Comisión electoral emitió el mencionado acuerdo por el cual se ordenó elaborar el plan de trabajo para llevar a cabo la consulta previa, y ordenó que se realizaran diversas diligencias para tal evento.

5. Invitación a reunión virtual. El treinta y uno de mayo, la Consejera Presidenta de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas emitió diversos oficios,⁶ mediante los cuales invitó a una reunión virtual, misma que tendría verificativo a las quince horas del dos de junio.

6. Reunión virtual. El dos de junio⁷, se llevó a cabo el evento referido en el numeral inmediato que antecede, en el que se reunieron la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral, diversas autoridades integrantes de la referida comunidad indígena de La Isla Janitzio, así como su representante legal, y de manera conjunta efectuaron el llenado de la propuesta de convocatoria, en la cual se reservó el derecho de las autoridades indígenas de la comunidad de realizar manifestaciones y observaciones respecto a la protección para dar respuesta a la pregunta que se formularía en la consulta.

7. Solicitud. Mediante escrito presentado el siete de junio⁸ ante los Consejeros Electorales y la Comisión Especial para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto electoral local, las autoridades de la citada comunidad realizaron la solicitud que más adelante se transcribe.

⁴ Visible a foja 195, del del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁵ Visible a partir de la foja 119, del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁶ Visibles a fojas 184 a 192 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁷ Visible a foja 240 el cual, obra agregado en disco compacto al cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁸ Visible a foja 218 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

8. Oficio IEM-CEAPI-279/2021.⁹ El dieciséis de junio, la Comisión Especial para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán dio respuesta a la petición de los promoventes, en el sentido de que dicho instituto electoral validaría lo que correspondiera únicamente por cuanto hace a la decisión de la comunidad en decidir autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma; mas no así sobre elementos que pudieran rebasar los límites, no sólo del alcance de la pregunta, sino de las atribuciones de dicho órgano administrativo electoral.

El diecisiete de junio, el documento citado se hizo del conocimiento de los promoventes.

9. Presentación del juicio ciudadano local. El veintitrés de junio,¹⁰ los hoy actores presentaron ante dicha autoridad, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de impugnar el oficio mencionado.

10. Sentencia TEEM-JDC-292/2021 (acto impugnado). El nueve de agosto,¹¹ el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de referencia en el que determinó desechar el escrito de la demanda que dio origen al citado medio de impugnación, al carecer el acto controvertido de definitividad.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-645/2021. El diecisiete de agosto, los ciudadanos, quienes se ostentan como autoridades comunales de la comunidad indígena de la Isla Janitzio, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, los cuales se precisan en el cuadro siguiente, presentaron demanda de juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Nombre	Cargo con el que se ostentan
Alfonso Guzmán Reyes	Jefe de Tenencia Propietario
Enrique López Cecilio	Jefe de Tenencia Suplente

⁹ Visible de las foja 226 a 229 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

¹⁰ Visible a foja 004 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

¹¹ Visible a foja 245 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.



Abel Antúnez Antonio	Presidente del Comisariado de Bienes Comunales
Humberto Guzmán Flores	Secretario del Comisariado de Bienes Comunales
Leovigildo Bartolo López	Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales
Serapio de la Cruz Guzmán	Presidente del Consejo de Vigilancia
Héctor Gabriel Gutiérrez	Primer Secretario del Consejo de Vigilancia
Cristóbal Justo Julio	Segundo Secretario del Consejo de Vigilancia
Elías Hernández Campos	Presidente Suplente del Comisariado de Bienes Comunales
Elpidio Tovar Quirino	Secretario Suplente del Comisariado de Bienes Comunales
María Martha Salud Guzmán López	Suplente del Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales
Lourdes Campos Campos	Suplente del Presidente del Consejo de Vigilancia
Lucila Guzmán Campos	Suplente del Primer ¹² Secretario del Consejo de Vigilancia
Teresa Jacobo Guzmán	Suplente del Segundo ¹³ Secretario del Consejo de Vigilancia
Francisco Ramírez Campos	Jueces de tenencia
Tomás Guzmán Antonio	
José Guzmán Trinidad	

III. Recepción de constancias. El veintiuno de agosto, el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán remitió a este órgano jurisdiccional las constancias que integran el presente juicio.

IV. Integración del expediente y turno a la Ponencia. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de Sala Regional Toluca ordenó integrar el expediente **ST-JDC-645/2021**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído fue cumplido por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional mediante el oficio **TEPJF-ST-SGA-2232/2021**.

V. Radicación y admisión. El veintisiete de agosto, el Magistrado Instructor radicó el expediente y admitió a trámite la demanda.

¹² En el proemio de la demanda declara personalidad como Suplente del Primer Secretario del Consejo de Vigilancia, pero al firmar lo efectúa como Segundo Secretario.

¹³ En el proemio de la demanda declara personalidad como Suplente del Segundo Secretario del Consejo de Vigilancia, pero al firmar lo efectúa como Primer Secretario.

VI. Requerimiento. Con la finalidad de obtener los elementos necesarios para la integración del expediente, se requirió al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán diversa información, la cual fue remitida en tiempo y forma.

VII. Cierre de instrucción. Al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por desahogar, en su oportunidad, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción en el asunto, quedando los autos en estado de resolución.

VIII. Sesión pública de resolución. En sesión celebrada el trece de octubre, el proyecto propuesto por el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya fue rechazado por la mayoría de los integrantes del Pleno de Sala Regional Toluca, correspondiendo a la Magistrada Presidenta Marcela Elena Fernández Domínguez el engrose respectivo.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 2; apartado A, fracción III; 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II, 164; 165; 166, fracciones III, inciso c), y X y 180, párrafo primero, fracciones IV y XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4; 6; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, toda vez que se trata de un medio de impugnación promovido por diversos ciudadanos, por su propio derecho, en el que impugnan una resolución emitida por un Tribunal electoral de una de las entidades federativas (Michoacán) que pertenece a la circunscripción plurinominal en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción, la cual, se encuentra relacionada con el método de una consulta en materia indígena.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

El uno de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior de este Tribunal Electoral emitió el Acuerdo General 8/2020, por el cual, aun cuando reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de ese órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente juicio de manera no presencial.

TERCERO. Requisitos de procedencia. En el presente caso se reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre de los promoventes, así como sus firmas autógrafas; además, señalaron domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los motivos de agravio que, presuntamente, les causa el acto controvertido.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, en relación con el numeral 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que, la resolución impugnada fue dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el nueve de agosto de dos mil veintiuno, y le fue notificada a la parte actora el inmediato día once de agosto, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del doce al diecisiete de agosto del presente año.

Lo anterior, debido a que el presente asunto no se encuentra relacionado con algún proceso electoral local o federal; es decir, no se computaron los días catorce y quince de agosto, al tratarse de días inhábiles.

En ese sentido, si del sello de la recepción de la demanda se advierte que ésta fue recibida ante la autoridad responsable el diecisiete de agosto del año en curso, es evidente que ello sucedió dentro del plazo previsto para tal efecto.

c) Personería, legitimación e interés jurídico. El juicio ciudadano es promovido por parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que quienes lo promueven son diversos ciudadanos y ciudadanas, en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, con la pretensión de que se revoque dicha determinación.

d) Definitividad y firmeza. Se cumplen tales requisitos, debido a que, para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no se encuentra previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de dicha entidad federativa, ni existe alguna disposición o principio jurídico de donde se desprenda la atribución de alguna autoridad local para revisar y en su caso, revocar, modificar o anular el acto impugnado.

CUARTO. Acto impugnado. La autoridad responsable, para concluir que debía de desecharse la demanda presentada por la parte actora ante la instancia jurisdiccional local, efectuó los siguientes razonamientos:

- En primera instancia, indicó las etapas del proceso de consulta libre, previa e informada de las comunidades, las cuales consisten en las siguientes: a) Actividades preparatorias; b) Informativa; c) Consultiva, y d) Publicación de resultados.

- Estando en la primera fase, esto es, en las actividades preparatorias, tanto los miembros de la comunidad de La Isla Janitzio, del Municipio de Pátzcuaro, así como las autoridades comunales, presentaron un escrito ante el Instituto Electoral de

Michoacán, en el que solicitaron diversas cuestiones relativas a la metodología y a la convocatoria de la consulta de mérito.

- A tal petición, la Comisión Especial para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán -ente público encargado de llevar a cabo esta consulta-, a través del oficio **IEM-CEAPI-279/2021**, les informó a los promoventes que no era viable su pretensión.

- Aunque los enjuiciantes contrvirtieron la indicada negativa, lo cierto es que la misma no era definitiva o firme, toda vez que, en términos del artículo 12 del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, el documento en cuestión todavía debía sujetarse a su ratificación o modificación en el acuerdo que sería presentado ante el Consejo General del máximo órgano administrativo electoral de la citada entidad federativa.

- Por ende, el Tribunal local desechó de plano la demanda, al considerar que el acto que se impugnaba en la instancia jurisdiccional estatal carecía de definitividad y firmeza.

QUINTO. Agravios. Al respecto, los enjuiciantes formulan los agravios siguientes:

- El Tribunal responsable no fundó ni motivó su determinación en el acuerdo **IEM-CG-218/2021**, emitido por el Instituto Electoral de Michoacán, específicamente, por cuanto hace al punto segundo que faculta a la Comisión Electoral para atender las solicitudes y realizar todas las acciones necesarias para el desahogo de las consultas previas, libres e informadas, así como aquellas solicitudes que se presenten en términos del artículo 117, de la Ley Orgánica, durante el ejercicio dos mil veintiuno, sin que distinga alguna etapa de la otra.

- El órgano jurisdiccional estatal no analizó la problemática desde una perspectiva intercultural, esto es, en la sentencia controvertida existe insuficiencia argumentativa para explicar lo que es un acto firme y definitivo en el proceso de consulta, previo libre e informado; por lo que, a

consideración de los promoventes, la lógica de la responsable implica que se vulneren sus derechos hasta en tanto se puedan defender ante el Tribunal competente.

- Lo anterior, máxime si los miembros de la comunidad no están de acuerdo en cómo y a quién debe efectuarse la consulta, lo cual implica la imposibilidad de decidir cuestiones relativas al día, la hora y el lugar de las fases informativas y consultivas, por lo que, el “plan de trabajo” se obstaculiza hasta en tanto se resuelvan esos puntos de la etapa de “actividades preparatorias”, y

- La parte actora considera que el acto impugnado en la instancia jurisdiccional local sí es definitivo y firme; ello, acorde a la jurisprudencia 7/2018, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: ***“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ACTOS EMITIDOS DURANTE LA FASE DE VERIFICACIÓN DE APOYO CIUDADANO DE QUIENES SON ASPIRANTES CARECEN DE DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA”***.

SEXTO. Decisión de este órgano jurisdiccional

A juicio de Sala Regional Toluca los motivos de disenso devienen **infundados** toda vez que, por distintas razones, se comparte la conclusión a la que arribó el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán relativa al desechamiento del medio de impugnación, en atención a que lo relativo a la entrega de recursos públicos que le corresponde a la comunidad de La Isla Janitzio, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, así como su administración directa, **son cuestiones que escapan de la materia electoral**.

- **Marco jurídico**

En términos de los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución federal; 8, párrafo 1, y 25, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho de acceso a una justicia efectiva e integral se tutela para garantizar el respeto de los derechos de una persona.

Al respecto, la garantía de un recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos).

En lo atinente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el derecho de acceso a la justicia tiene tres etapas que corresponden, a su vez, a tres derechos más concretos o definidos:

1. **Una previa al juicio**, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.

2. **Una judicial**, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso.

3. **Una posterior al juicio**, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia.

En relación con la primera, ha precisado que, para la impartición de justicia a cargo del Estado mexicano, es adecuado que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales; y que regule distintas vías y procedimientos, con diferentes requisitos de procedibilidad, que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional.

Entre aquellos requisitos, **cobra relevancia la competencia** del órgano ante el cual se promueve, toda vez que el principio de legalidad exige que todo acto debe ser emitido por autoridad competente, que lo funde y motive.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y

criterios de admisibilidad de los recursos internos, **ya que no puede considerarse que siempre y en cualquier caso, los órganos y Tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado**, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de procedencia del particular recurso intentado, **siendo uno de primer orden, el de la competencia del órgano ante el que se promueve el recurso.**

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que la **competencia del juzgador**, más que una excepción procesal, se debe entender como un **presupuesto procesal para el ejercicio de la acción, aun cuando la legislación procesal correspondiente no lo contemple como tal**, ya que su falta conlleva que todo lo actuado en un juicio carezca de validez.

En nuestro sistema jurídico, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos Tribunales a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de Tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, electorales, administrativos, entre otros.

Es así como a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad, por lo que **se debe verificar, de oficio, de manera preliminar, su competencia**, a partir de la revisión del acto impugnado, las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas y los preceptos legales en que se apoye la demanda; **sin que ese análisis involucre el estudio de fondo de la cuestión planteada.**

En cuanto a la **materia electoral**, comprende, en términos generales, los aspectos siguientes:

a) Sustantivo: al derecho humano de los ciudadanos para participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; de votar y ser electo en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal, igual, libre y secreto, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas; asimismo, para asociarse, individual y libremente, y afiliarse, libre y pacíficamente, a fin de participar en los asuntos políticos del país;

b) **Orgánico:** a la creación y atribuciones de los órganos responsables de administrar y preparar los procesos electorales, y posibilitar el ejercicio de los respectivos derechos humanos de los ciudadanos, así como de los órganos responsables de resolver los conflictos correspondientes, y

c) **Adjetivo:** al desarrollo del proceso electoral propiamente dicho, así como a los procesos contenciosos para la resolución de conflictos sobre actos, resoluciones o sentencias en la materia (trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación).

En suma, **la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad**, como lo es el dictado de una sentencia, por lo que **el estudio correspondiente a este aspecto es una cuestión preferente y de orden público.**

Similares consideraciones fueron emitidas por Sala Regional Toluca al resolver el juicio ciudadano **ST-JDC-99/2019**, **ST-JE-2/2021** y **ST-JE-17/2021**.

- **Precedentes SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020**

Al respecto, la Sala Superior al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-131/2020** y **SUP-JDC-145/2020**, abordó la temática relativa al derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades indígenas, y la administración directa de sus recursos.

En tales asuntos, la superioridad fijó un criterio que repercutiría en la resolución de casos futuros relacionados con la delimitación de si el sistema de medios de impugnación en materia electoral es procedente cuando se reclama lo relativo a la **entrega de recursos para su administración (directa) por una comunidad indígena, así como la transferencia de responsabilidades; además de su impacto con el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.**

Así, a través de una nueva reflexión, la Sala Superior determinó que la materia de controversia no era competencia del Tribunal Electoral local porque no encuadraba en la materia política o electoral, **sino en la presupuestal y en la hacienda municipal**, ya que no solo implicaba definir un derecho, sino también la procedencia de los recursos o partidas, la forma de su entrega, su autorización y su fiscalización.

En relación con lo anterior, y a fin de hacer efectivos los derechos de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo, la Sala Superior determinó lo siguiente:

Las controversias relacionadas con el derecho a la administración directa de recursos públicos federales, así como la transferencia de responsabilidades, **no son tutelables mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral**.

Al respecto, las consideraciones de la Sala Superior esclarecieron que su determinación resultaba consonante con lo dispuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver el Amparo Directo **46/2018**, en torno al cual sostuvo que, al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, **estas cuestiones no corresponden a la materia electoral** y, en el caso específico del Estado de Oaxaca, la autoridad jurisdiccional competente para conocer y resolver la controversia planteada es la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del citado estado.

En ese sentido, se abandonaron las tesis relevantes **LXIII/2016**, **LXIV/2016** y **LXV/2016** emitidas por la Sala Superior, informando de tal decisión a las Salas Regionales y Tribunales Electorales locales.

En el caso concreto, de la lectura del escrito de demanda se advierte que los impetrantes se inconforman, esencialmente, que el órgano jurisdiccional electoral local no hubiere fundado y motivado su determinación en el sentido de desechar de plano su demanda relacionada con el desahogo de la consulta solicitada al Instituto Electoral de Michoacán a fin de lograr el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales que le corresponden a la comunidad en comento.

En efecto, de la solicitud primigenia realizada a la Instituto Electoral de Michoacán se desprende que la comunidad indígena de La **Isla Janitzio** pidió su apoyo para la realización de una consulta a efecto de poder ejercer su autonomía y autogobierno mediante la administración directa de tales recursos.

De ahí que, ante la respuesta negativa por parte de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, a través del oficio **IEM-CEAPI-279/2021**, de dieciséis de junio del año en curso, la citada comunidad indígena acudió al Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, quien resolvió en el sentido de desechar de plano la demanda al carecer el acto reclamado de definitividad y firmeza.

De lo anterior, se advierte que la materia de la consulta formulada al órgano administrativo electoral local se encuentra relacionada de manera directa e inmediata a la pretensión del ejercicio y administración del presupuesto público que le corresponde a la comunidad de referencia, en ejercicio de su autonomía y libre determinación, al tratarse de cuestiones que se encuentran relacionadas con la forma en la que la propia comunidad decide lo relativo a sus autoridades internas y sus formas de gobierno, aspecto que como ha quedado evidenciado no corresponde a la materia electoral.

Ello, porque la solicitud de la administración del recurso público que le corresponde a la comunidad no incide en la materia electoral, al no vulnerar algún derecho político-electoral, por el contrario, se desprende que la controversia se encuentra estrechamente relacionada con la administración pública y la hacienda municipal.

Conclusión que como se ha anticipado es coincidente con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios **SUP-JDC-131/2020** y **SUP-JDC-145/2020**, así como por lo determinado por esta Sala Regional en los juicios **ST-JE-26/2020** y **ST-JDC-171/2020**, **acumulados**; y, **ST-JDC-145/2021** y **ST-JDC-146/2021**, **acumulados**.

Ahora bien, privilegiando el derecho de acceso a la justicia, se **dejan a salvo los derechos de la parte actora**, a fin de que esté en posibilidad de presentar su reclamo ante la autoridad que corresponda, para que conforme a sus atribuciones resuelva lo que en Derecho estime procedente, **en la vía que considere idónea**.

En el entendido de que lo anterior no entraña calificación o prejuzgamiento alguno por parte de este órgano jurisdiccional, dado que, ante la improcedencia advertida, existe la imposibilidad legal para hacer cualquier pronunciamiento acerca del escrito de mérito, tomando en consideración que la competencia para conocer de ese tipo de asuntos ha sido esclarecida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, por lo que la presente determinación da certeza y seguridad jurídica al sistema de impugnaciones.

En consecuencia, por consideraciones distintas a las aludidas por el Tribunal electoral local y expuestas en este fallo, se confirma el acto reclamado **al no corresponder a la materia electoral**.

Finalmente, por cuanto hace al oficio **IEM-SE-CE-2952/2021**, con sus anexos, enviado por la Encargada del Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán, por medio del cual remite documentación en cumplimiento al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, se ordena agregarlo al expediente para que obre como corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, por razones distintas, la sentencia impugnada.

Notifíquese, personalmente, a la parte actora, a través de la autoridad responsable, a quien se le deberá notificar por **correo electrónico**, así como al Instituto Electoral de Michoacán; y por **estrados**, físicos y electrónicos, a los demás interesados; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, párrafo 6, 28 y

29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95 y 98, párrafos 1 y 2, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hágase del conocimiento público esta resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

En su caso, devuélvanse las constancias atinentes al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, y en su oportunidad, archívese el presente asunto como, total y definitivamente, concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con el voto en contra del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ST-JDC-645/2021, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el respeto que me merece la señora Magistrada Presidente Marcela Elena Fernández Domínguez y el Magistrado Don Alejandro David Avante Juárez, al resolver el juicio indicado al rubro y no coincidir con el criterio sustentado por la mayoría es que formulo el presente voto particular, con base en las razones que enseguida se exponen.

La mayoría, en el presente caso, resolvió que los motivos de disenso planteados por los actores resultaban **infundados** toda vez que, por distintas razones, se compartía la conclusión a la que arribó el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán relativa al desechamiento del medio de impugnación, en atención a que lo relativo a la entrega de recursos públicos que le corresponde a la comunidad de La Isla Janitzio, Municipio de Pátzcuaro,

Michoacán, así como su administración directa, **son cuestiones que escapan de la materia electoral.**

Lo anterior, a partir de que la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, como lo es el dictado de una sentencia, por lo que el estudio correspondiente a este aspecto es una cuestión preferente y de orden público.

Concluyeron que, a través de una nueva reflexión, la Sala Superior determinó que la materia de controversia no era competencia del Tribunal Electoral local porque no encuadraba en la materia política o electoral, **sino en la presupuestal y en la hacienda municipal**, ya que no solo implicaba definir un derecho, sino también la procedencia de los recursos o partidas, la forma de su entrega, su autorización y su fiscalización.

Sin embargo, desde mi perspectiva, en el presente caso no se adecua a lo resuelto, primeramente, por la Sala Superior de este tribunal al resolver los juicios SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, en los que se determinó que, a partir de lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 46/2018, en el cual se resolvió el conflicto entre la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, y el Ayuntamiento al que pertenece, respecto de la transferencia directa de la parte proporcional de los recursos que la Federación entrega a los municipios, al tratarse, la transferencia de recursos económicos a las comunidades indígenas, es una cuestión de naturaleza presupuestal relacionada con la entrega de recursos de los Ramos 28 y 33, Fondos III y IV, para su administración por una comunidad indígena, lo cual es una materia que no encuadra en la competencia de los tribunales electorales.

Criterio que, a su vez, ha sido sustentado por el pleno de esta Sala Regional Toluca en las sentencias dictadas en los juicios identificados con las claves ST-JE-26/2020 y ST-JDC-171/2020 acumulados, y ST-JDC-145/2021 y ST-JDC-146/2021 acumulados, porque, en el presente caso, la litis únicamente se centra en considerar si fue jurídicamente correcto o no, lo resuelto por la autoridad responsable en el sentido de determinar si la metodología de la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas deba ser

validada por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, ya que, lo acordado por la Comisión Especial para la Atención de Pueblos Indígenas de ese organismo administrativo carecía de definitividad.

Cabe precisar que respecto a la determinación de la competencia de este tipo de controversias, consistentes en la entrega directa de los recursos económicos a las comunidades indígenas por parte del ayuntamiento al que pertenecen, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (derivado de una nueva reflexión) compartió el criterio en los expedientes identificados como SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020 con lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 46/2018, en el sentido de que, tal materia no le corresponde analizar a los órganos jurisdiccionales del ámbito electoral.

Además, a diferencia de lo que se resolvió en el caso de Oaxaca, en el Estado de Michoacán, no existe una Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal, porque quien conoce en dicha entidad federativa de este tipo de asuntos es el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, según se anticipó en este voto particular, y el derecho humano de la persona colectiva (Comunidad Indígena de Janitzio) tiene un carácter progresivo, como también se expuso, y sobre todo porque así se determinó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán (artículos 117 y 118), máxime que dichos derechos reconocidos en esa ley orgánica fueron el resultado de la nueva ley que fue publicada el treinta de marzo de dos mil veintiuno en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* y entró en vigor al día siguiente de su publicación, lo cual no existía cuando se aprobaron los precedentes que se precisaron de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior de este tribunal y la propia Sala Regional Toluca.¹⁴

Lo anterior, en cuanto a los alcances de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, según lo que se determine en cada entidad federativa en el ejercicio de su derecho de autonomía; es decir, configuración legislativa (artículos 2º, apartado B, párrafo tercero, y 124 de la Constitución

¹⁴ Salvo el relativo al juicio ciudadano ST-JDC-145/2021, que fue resuelto en sesión pública de veintidós de abril de dos mil veintiuno, y de cuyo criterio ahora me aparto, en los términos de este voto particular.

federal). Esas razones me llevan a reconsiderar mi posición en asuntos como el presente, sobre los alcances de las determinaciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo directo 46/2018), la Sala Superior (SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-151/2020) y esta misma Sala Regional (ST-JDC-145/2021 y acumulado y ST-JE-26/2020 y ST-JDC-171/2020 y acumulado), en cuanto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como se señaló.

De esta forma, en el presente caso, advierto que la autoridad administrativa electoral competente en materia de consultas en pueblos y comunidades indígenas es el Instituto Electoral de Michoacán (con independencia de la cuestión que sea objeto de la consulta) y el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre los conflictos que surjan al respecto es el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 3°; 98, párrafo primero, y 98 A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 34, fracciones I, II, XXXIII y XLIII, y 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo; 2° y 4°, fracción VII; 73, y 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, y 3° del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas.

En ese sentido, al estar organizada este tipo de consulta por una autoridad administrativa electoral de una entidad federativa, cuya validez se puede impugnar ante el órgano jurisdiccional electoral local, entonces, lo ordinario, constitucional y legal es que ante una inconformidad en contra de cualquier determinación de dicho tribunal estatal, sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de alguna de sus Salas Regionales, quien resuelva este tipo de asuntos; máxime que, lo que es objeto de controversia del presente expediente consiste en una fase de la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, específicamente la denominada “etapas preparatorias”, esto es, todavía no se examina el resultado de ésta, así como su respectivo cumplimiento.

Por todo lo anterior, una vez salvada la competencia de la Sala regional, es que considero que el

presente asunto debió haberse resuelto en los siguientes términos:

Es deber de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de asuntos indígenas en materia electoral juzgar con una perspectiva pluricultural. Ha sido criterio reiterado de este Tribunal¹⁵ que las autoridades, especialmente las jurisdiccionales, al resolver los conflictos electorales relacionados con los pueblos y comunidades indígenas, así como con las comunidades equiparables, realicen un análisis integral de los casos que le son planteados, a efecto de que lo resuelto garantice, en la medida más amplia posible, la forma en que dichos pueblos y comunidades ejercen sus derechos a la participación política y a la autodeterminación.

Por ende, nos encontrábamos obligados a juzgar el presente asunto con una perspectiva intercultural (indígena), reconociendo que dicho grupo, en este país, es un grupo vulnerable, sobre el cual se deben tomar acciones afirmativas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo segundo, de la Constitución federal, el principio por el cual todos los órganos del Estado que se dediquen a legislar, administrar, programar, presupuestar, ejercer el presupuesto y juzguen, lo hagan con una perspectiva pluricultural. Esto es, en el presente caso se debió juzgar con una perspectiva intercultural (artículo 2º, párrafo quinto, apartado A, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los términos, condiciones, plazos en la tramitación, sustanciación, emisión de la sentencia y su ejecución, deben ser aquellos que hagan compatible los derechos que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes y de los pueblos equiparados, con el acceso a un recurso sencillo, breve, adecuado y efectivo. Dicho en otras

¹⁵ Jurisprudencias 9/2014 y 10/2014 de rubros, respectivamente, COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA) y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Visibles en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultadas el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

palabras, los tiempos y las características de la justicia se deben ajustar a la condición indígena, no a la inversa.

Esto es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución federal, la soberanía nacional reside, esencial y originariamente, en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; es decir, en este artículo se reconoce al pueblo como el titular único de la soberanía nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo primero, de la Constitución federal, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos, respectivamente, establecidos en la propia Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México; sin embargo, dicho concepto de soberanía, a la luz de los derechos de los pueblos indígenas, recobra un nuevo sentido a partir de su derecho a decidir sus propias formas de gobierno, como se reconoce y reafirma en el artículo 2º, párrafo quinto, apartado A, fracciones II y III, de la Constitución federal.

La libre determinación es un derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas. Es un derecho básico y fundante para decidir sus formas internas de convivencia y organización, y de elegir a sus autoridades, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a fin de ejercer sus propias formas de gobierno interno y la administración de sus recursos, entre ellos, los económicos.

Para el efecto de que la justicia sea pronta y efectiva (artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución federal; 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) no debe demorarse o postergarse el derecho a la autodeterminación, porque se trata de “la piedra angular de los derechos colectivos... y representa el elemento básico para la permanencia de los pueblos y comunidades indígenas...”, así como implica

el “derecho, como sujetos diferenciados, a definir una posición autónoma y propia frente a la nación.”¹⁶

Además, el derecho a la libre determinación debe maximizarse. En efecto, el derecho a decidir sobre lo propio debe promoverse, respetarse, protegerse y garantizarse de forma íntegra, pronta y de la manera más amplia, mediante decisiones que tengan una perspectiva intercultural y progresiva (artículos 2º, párrafo quinto, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución federal; 3º, 4º y 5º de la Declaración de los Pueblos Indígenas y 4º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).¹⁷

Igualmente, considero que, en el caso, existía la necesidad de atender al principio constitucional de interdependencia e indivisibilidad del derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas. En efecto, el Estado (su administración y la forma en que se imparte justicia) no debe convertirse en un obstáculo que inhiba el ejercicio de los derechos sino, por el contrario, debe constituirse en una instancia que acompañe su disfrute y que facilite su realización.

La interpretación que se haga de lo dispuesto en las disposiciones citadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, debe descansar, inevitablemente, sobre la necesidad de que se integren nuevas formas de gobierno y decisiones políticas y económicas al interior de los pueblos y las comunidades indígenas de este país, con el fin de hacer efectivo el principio constitucional de contar con una nación pluriétnica y pluricultural, en el que la legitimidad en la toma de decisiones descansa en la población que la integra.

De tal forma que, considero que cualquier determinación que recaiga en la población, deberá contar con una mayor legitimidad democrática y respetar la composición pluricultural a que se hace referencia en el artículo 2º, párrafo primero, de la Constitución federal.

¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, 2014, página 37.

¹⁷ *Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, página 105.

Al respecto, el pleno de esta Sala Regional, al resolver diversos juicios ciudadanos,¹⁸ ha establecido múltiples precedentes en materia indígena, de los que se destaca lo siguiente:

A. El reconocimiento, a nivel convencional, constitucional y legal general, de la composición pluricultural y pluriétnica de la nación - sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas, y sus comunidades, cuya conciencia de identidad constituye un criterio fundamental- tiene como efecto garantizarles a dichos pueblos y comunidades (incluidos los grupos indígenas) su derecho a la libre determinación y autonomía,¹⁹ sin perjuicio de la unidad nacional, atendiendo a criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, así como de paridad de género.

En tal sentido, implica la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos de dichos pueblos y comunidades indígenas, así como comunidades equiparables a éstos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1°, párrafos primero a tercero, así como 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Así, uno de los aspectos que deriva del reconocimiento constitucional de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, es su derecho a elegir a sus representantes para que éstos participen en la toma de decisiones, públicas o privadas,²⁰ que afecten su esfera jurídica, a efecto de que en la deliberación correspondiente se tome en cuenta su sistema normativo,²¹ sus procedimientos y tradiciones.²²

¹⁸ SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-114/2017, ST-JDC-2/2017, ST-JDC-23/2017, ST-JDC-76/2019, ST-JDC-79/2019, ST-JDC-118/2019, ST-JDC-144/2019 y ST-JDC-145/2019.

¹⁹ Por ejemplo, el supuesto contenido en la tesis XLII/2011, de rubro USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²⁰ En tal sentido, la tesis CXLVII/2002 de rubro USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²¹ Véase la jurisprudencia 20/2014 de título COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²² En ese tenor, las razones contenidas en la tesis LII/2016 de rubro SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO

B. El Estado debe promover y garantizar la democracia participativa indígena,²³ entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, así como a intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones [artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Federal; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2º, 5º y 8º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1º, 3º, 4º, 5º, 33 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 1º, 2º y 3º de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; 2º; 3º; 4º, fracciones III, IV, V, inciso b), VI a VIII, XI, XIII, XIV, XVIII, XXI a XXIV, XXX, XXXI, XXXVII y XL; 5º; 9º; 11, párrafos primero, fracción III, y último; 15, fracción IV; 18, párrafos primero, fracciones I y III, y segundo; 19; 21 y 27 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, así como 5º; 7º, 13; párrafo primero; 14, incisos a), i) a k); 22 y 24 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas].

Ello, puesto que dichas decisiones pueden implicar, entre otras, cuestiones relacionadas con su desarrollo político, económico, social y cultural; acceso a servicios públicos; paz; seguridad; salud; tenencia y uso de la tierra; conservación y protección del medio ambiente; políticas de apoyo a grupos desfavorecidos; acceso equitativo a la jurisdicción,²⁴ así como el reconocimiento de su identidad y trato libre de discriminación.

FORMALMENTE LEGISLADO. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²³ En atención a la tesis XLI/2015 de rubro DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²⁴ En el mismo tenor, las jurisprudencias 4/2012, intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, así como la 7/2013, de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Visibles en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultadas el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

C. Los derechos instituidos, tanto a nivel convencional, constitucional y legal, representan reglas mínimas para garantizar a la población indígena la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus pueblos y comunidades, así como de los grupos equiparables a éstos, los cuales deben interpretarse siempre con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza, así como buena fe.²⁵

De ahí que, el Estado, en sus niveles federal, estatal y municipal, tenga el deber de reconocer y garantizar el ejercicio del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cosas, elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos que administren, gestionen y den seguimiento a las acciones públicas que incidan en la realidad de una población indígena, en concordancia con sus derechos y cosmovisión²⁶ [artículos 1°; 3°; 4°; 5°; 8°; 9°; 18; 19; 20, párrafo 1; 21; 23 a 38, y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; I; II; III; V; VI; VIII; IX; X; XII; XIII, párrafo 3; XIV, párrafos 2 y 4; XV, párrafos 2, 4, 5 y 6; XVI, párrafo 4; XVIII; XIX; XX, párrafo 4; XXI, párrafo 2; XXII; XXIII; XXIV; XXV; XIX; XXX; XXXI; XXXIII; XXXIV; XXXVI, párrafo segundo, y XLI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 1° a 8°, 12 a 15, 18, 24 a 31, y 33 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 2°, apartado A, base VII, de la Constitución federal].

A partir de lo anterior, se ha concluido que los pueblos, comunidades y grupos indígenas tienen derecho, en lo que interesa, a:

- Determinar libremente su condición política;

²⁵ En tal sentido, véase el contenido de la tesis LXV/2016 intitulada 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. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

²⁶ También véase la tesis CLII/2002 de rubro USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD. Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

- Perseguir, libremente, su desarrollo económico, social y cultural;
- La autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas;
- Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales;
- Participar, plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado;
- Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos, de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones, y
- Participar, activamente, en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan, y en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.²⁷

Por otra parte, de igual forma importante, se ha determinado que, el derecho a la consulta previa, libre e informada se encuentra reconocido en los artículos 2º, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 19 y 32, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como XXIII, párrafo 2, y XXIX, párrafo 4, de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, de conformidad con el contenido de la jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior de este tribunal, de rubro CONSULTA PREVIA A

²⁷ Artículos 3º, 4º, 5º, 18 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS,²⁸ se debe tener presente el deber que tienen todas las autoridades a formular las consultas a los pueblos indígenas interesados, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre e informado.

Específicamente, sobre la participación indígena en procesos de configuración legal, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca del veintiuno de agosto de dos mil quince, precisamente, porque la misma era susceptible de afectar, directamente, a los pueblos indígenas de esa entidad federativa, por lo que el Congreso de dicha entidad federativa tenía la obligación de consultarles, directamente, a dichos pueblos de la entidad, previó a su emisión, y al no haberlo hecho así, transgredió de forma directa lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Federal.

En dicha sentencia, el máximo órgano jurisdiccional del país advirtió que, el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten deriva de su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación, y de la obligación de los Estados y municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (artículo 2° de la Constitución Federal).

Por tanto, los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles,

²⁸ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el nueve de septiembre de dos mil veintiuno).

directamente,²⁹ conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no, únicamente, cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad;
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones;
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria, y
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con la participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

En ese sentido, la Suprema Corte resolvió que el ejercicio del derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas se extiende también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido

²⁹ La Suprema Corte apoyó su consideración en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de esa Suprema Corte en el A.R. 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui.

versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas, por lo que, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles, directamente.

Finalmente, se ha concluido que en el sistema jurídico mexicano se prevén, al menos, dos modelos de gobierno y participación política de la población indígena a nivel municipal, que derivan, principalmente, de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, bases I, III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que atienden al reconocimiento de su derecho a la libre determinación, así como autonomía. Dichos modelos pueden identificarse como:

- **El modelo autóctono u originario**, en el que se respeta y protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autodeterminarse, plenamente, mediante el reconocimiento de autoridades propias, de acuerdo con su sistema normativo (procedimientos y prácticas tradicionales, autoridades comunitarias y facultades). Esto es, en dicho modelo es la propia población indígena la que determina el modelo de organización, los procedimientos, los tiempos, así como la estructura orgánica de su gobierno, esto es, los cargos a elegir y sus parámetros de funcionamiento. Algunos lugares en los que se encuentra implementado y se ha concretado dicho modelo son algunos municipios de Oaxaca; así como los municipios de Cherán, en Michoacán, en Oxchuc, en Chiapas, y Ayutla de Los Libres, en Guerrero, y

- **El modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas**, por medio del cual se establecen instrumentos que promueven y garantizan la participación de la población indígena en la dirección de los asuntos públicos; el derecho de votar o de ser votado, o bien, el acceso a las funciones públicas, tal y como se establece en el sistema jurídico codificado o legislado. En dicho modelo es posible la implementación de cuotas, al tiempo que busca garantizar la representatividad indígena dentro de un esquema o estructura de gobierno determinada en la legislación formal, ya sea mediante la figura de las regidurías indígenas o, en su caso, a través de la representación indígena ante el ayuntamiento que deriva del reconocimiento hecho en el artículo

2°, apartado A, base VII, de la Constitución federal. Ejemplos de este modelo son algunos municipios de Sonora, en los que se prevé la regiduría indígena o el Estado de México, mediante la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos.

En ese sentido, se ha considerado que, sin perjuicio de la participación mediante el sistema de partidos, así como por la vía de las candidaturas independientes, el derecho de la población indígena de un municipio a elegir con base en cuál de los dos modelos pretende organizar su vida política constituye un derecho de base constitucional y de configuración legal, pero, en ambos casos, la determinación al interior del pueblo, comunidad o grupo indígena debe hacerse con base a su propio sistema normativo interno, en concordancia con los parámetros de regularidad constitucional en materia de respeto a los derechos humanos de las personas que los integran.

Por ende, en mi consideración el presente asunto se debió resolver con una perspectiva intercultural (indígena), reconociendo que dicho grupo, en este país, es un grupo vulnerable, sobre el cual se deben tomar acciones afirmativas.

Derivado de ello, desde mi perspectiva, la decisión de este órgano jurisdiccional debería haber sido la siguiente:

A. Calificación

Los motivos de inconformidad señalados por los promoventes debieron ser calificados como **parcialmente fundados**, tal y como explico a continuación.

B. Tesis

Toda vez que, la materia de análisis del asunto se encontraba relacionada con un elemento esencial de la consulta previa, libre e informada, como lo es la metodología -la respuesta a la pregunta a formularse-, así como la convocatoria de mérito; entonces, la autoridad

responsable debió remitir el oficio IEM-CEAPI-279/2021 al Instituto Electoral de Michoacán para que, tan pronto como fuera posible, validara o no lo declarado por la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas de dicho órgano administrativo local.

Ello, porque es criterio de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, con la finalidad de acceder de manera efectiva a la justicia pronta y expedita, tutelada en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal, los medios de impugnación deben ser remitidos a la vía procedente conforme a Derecho.³⁰

C. Justificación

a) Marco normativo y jurisdiccional

Corresponde ahora indicar la forma en que, en el Estado de Michoacán, se regula la consulta previa, libre e informada en materia indígena; además de lo establecido por los órganos jurisdiccionales en diversos criterios por cuanto hace a esta figura jurídica.

Así, en el artículo 3º, párrafo séptimo, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo se establece:

Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes:

V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten;

A su vez, en el diverso artículo 330, penúltimo y último párrafo se mandata lo siguiente:

El Consejo General del Instituto, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres y el proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente, en la cual se determinará la fecha de la

³⁰ Al respecto véase los asuntos SUP-JDC-1057/2021 y SUP-JDC-1800/2019.

elección y toma de posesión. Procurando que las fechas de elección se empaten conforme al calendario electoral general.

El Instituto realizará los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas y elección por este régimen de usos y costumbres observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los Instrumentos Internacionales, respetando los usos y costumbres de cada comunidad; así como los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1 y 2 de la Constitución General, el artículo 3 de la Constitución Local, así como, los valores de democracia, conciencia de identidad cultural y autoadscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión.

Por cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en el artículo 117, se indica:

Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y

III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Los principios y requisitos señalados se advierten en el artículo 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, cuyo texto es:

ARTÍCULO 74. La autoridad autónoma a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos.

Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado.

De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.

En los artículos 1º; 2º, primer párrafo, fracción V; 12; 19, primer párrafo, y 20 del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para Los Pueblos y Comunidades Indígenas, respectivamente, se indica:

Artículo 1. El presente ordenamiento es de orden público, observancia general y tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 2. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

...

V. Comisión: Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán;

...

Artículo 12. El proceso de consulta se integrará por las actividades preparatorias, la fase informativa, la fase consultiva y publicación de los resultados, las cuales deberán documentarse y archivararse por parte de la Unidad Técnica para la Atención a Pueblos Indígenas.

En cada una de las etapas del proceso de consulta la Comisión deberá aprobar los acuerdos correspondientes, mismos que serán presentados ante el Consejo General para los efectos jurídicos procedentes.

Artículo 19. Para la realización del proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado las personas que representen a la comunidad o pueblo indígena y la Comisión del Instituto, se reunirán las veces que sean necesarias con el objetivo de elaborar un Plan de Trabajo para la Consulta que se regirá por los principios de libre determinación y autogestión aplicables al proceso que aquí se regula, y que deberán ser respetados por todas las autoridades implicadas.

Artículo 20. El Plan de Trabajo para la Consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado contendrá por lo menos los siguientes elementos:

- I. Identificación de la comunidad o pueblo indígena;
- II. Identificación de las autoridades estatales implicadas y la razón por la cual deben estar involucradas en el proceso;
- III. Identificación del objeto de proceso de consulta y obtención del consentimiento, debiendo especificar en su caso el acto administrativo o legislativo de que se trate;
- IV. La metodología proporcionada por la comunidad o pueblo indígena sobre el proceso de consulta y obtención del consentimiento, particularmente cómo se desarrollarán las fases informativa y consultiva así como los idiomas que se utilizarán;
- V. El calendario de actividades que contendrá:
 - a) El día, lugar y hora de la celebración de la fase informativa;
 - b) El día, lugar y hora de la celebración de la fase consultiva;
- ...
- VI. Las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores que se involucrarán en el proceso de consulta y obtención del consentimiento;
- VII. Las bases o términos para las convocatorias o, en su caso, los mecanismos para difundir la fase informativa y consultiva del proceso de consulta y obtención del consentimiento; y
- VIII. Las demás que se consideren necesarias.

Las cuestiones implicadas en las fracciones III, IV, V, VI, VII y VIII deberán ser determinadas por la comunidad o pueblo indígena, en atención a los principios de libre determinación y autogestión de los procesos de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado. La autoridad autónoma deberá limitarse a dar legalidad del proceso y verificar que no se violenten los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas.

Finalmente, en el acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán identificado con la clave IEM-CG-218/2021, de rubro ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN, POR MEDIO DEL CUAL, SE FACULTA A LA COMISIÓN ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS PARA ATENDER LAS SOLICITUDES DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA QUE SE PRESENTEN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY ORÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, en el segundo punto de acuerdo se estableció:

Se faculta a la Comisión Electoral para atender las solicitudes y realizar todas las acciones necesarias para el desahogo de las consultas previas, libres e informadas descritas en el *ANTECEDENTE SEGUNDO* del presente Acuerdo y aquellas solicitudes que se presenten en términos del artículo 117 de la Ley Orgánica, durante el ejercicio dos mil veintiuno. Debiendo informar a este Consejo General todas y cada una de las actividades desarrolladas durante el procedimiento de consulta,

para estar en condiciones de emitir la validación correspondiente.

En el antecedente segundo referido en ese acuerdo emitido por el Instituto Electoral de Michoacán se menciona:

SEGUNDO. Competencia específica relativa a consultas indígenas. Además de la competencia genérica señaladas en el considerando anterior, el artículo 330 del Código Electoral dota de facultades al Consejo General para atender las solicitudes del proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados, realizando preparativos, desarrollo y vigilancia de las mismas observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los instrumentos internacionales, respetando los usos y costumbres de cada comunidad; así como los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1 y 2 de la Constitución General, el artículo 3 de la Constitución Local, así como, los valores de la democracia, conciencia de identidad cultural y auto adscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión.

Por su parte, los artículos 73 y 74 de la Ley de Mecanismos, en relación con 3 del Reglamento de Consultas, disponen que la consulta previa, libre e informada es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, como sujetos de derecho público y que corresponden a esta autoridad, en la esfera de su competencia realizaría sobre algún asunto en particular que afecte los derechos de las comunidades y pueblos, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, tomando en consideración además su cosmovisión.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Acorde con lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 32/2012, los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente,³¹ conforme con lo siguiente:

³¹ Esto se sustentó en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.

a) La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad;

b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones;

c) La consulta informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria, y

d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Sala Superior.

En referencia a la consulta, ésta deberá realizarse tomando en consideración los parámetros establecidos en el artículo 6° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y

Tribales. Al respecto, la Sala Superior de este tribunal, los ha identificado de la manera siguiente:³²

-Endógeno: el resultado de la consulta debe surgir de la propia comunidad para hacer frente a las necesidades de la colectividad;

-Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado del pueblo, quien debe participar en todas las fases que comprenda aquélla;

-Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de conflictos al seno de la comunidad;

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

-Democrático: en la consulta se deben establecer las condiciones necesarias para que participe el mayor número de integrantes de la comunidad y con estricto respecto a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales de la materia;

-Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros sin discriminación alguna, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres;

-Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser gestionadas por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación, y

³² Así lo determinó la Sala Superior al resolver los juicios SUP-JDC-1740/2016 y SUP-REC-193/2016 y acumulados.

-No asimilación forzada. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura. En consecuencia, está prohibido todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica, o bien, que se realicen actos que los desconozcan o limiten en mayor medida que la prevista en la Constitución federal y los tratados internacionales. No debe emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados. Los Estados no deben desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer alguna política de asimilación de los pueblos indígenas ni de destrucción de sus culturas.

De acuerdo con lo anterior, concluyó que el respeto del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, en la conformación de las autoridades internas y locales en el ámbito municipal, según el sistema normativo indígena, cursa por una determinación de los propios sujetos de la comunidad o comunidades que lo conforman; de esta manera, se trata de una decisión que se adopta en una consulta o plebiscito por la propia comunidad y que de ahí es comunicada a la autoridad administrativa.

Esto es, no se trata de una decisión de arriba hacia abajo (vertical) sino de una previa, informada, de buena fe, libre y apropiada, de acuerdo con sus procedimientos e instituciones.

De ello se advierte que, no es una decisión que implica o supone una asimilación forzada o prohibida para la autoridad administrativa, porque ella unilateralmente y arbitrariamente lo decida sin la consulta a la comunidad - cuya decisión que se adecua a la preceptiva constitucional y convencional tiene un carácter imperativo-.

Además, cabe precisar que, los derechos reconocidos en la Constitución federal y normas jurídicas internacionales constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas; por eso, de acuerdo con el carácter progresivo que tienen

los derechos humanos -en lo que se ha identificado como su fuerza expansiva- y la interpretación *pro personae* (a favor de la persona), es que se pueden efectuar acciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas -que no se limiten a lo municipal-, para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

- **Caso concreto**

Derivado de la legislación y criterios citados, concluyo que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán es el ente encargado de llevar a cabo las actividades relacionadas con la consulta previa, libre e informada en materia indígena de esa entidad federativa; sin embargo, acorde con sus atribuciones, delegó tales obligaciones a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, la cual se encuentra integrada por tres consejeros del que forman parte del órgano administrativo electoral estatal.

Además, en términos del artículo 12, segundo párrafo, del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para Los Pueblos y Comunidades Indígenas se mandata que, “en cada una de las etapas del proceso de consulta la Comisión deberá aprobar los acuerdos correspondientes, mismos que serán presentados ante el Consejo General para los efectos jurídicos procedentes”, sin que sea posible determinar en qué momento acontecerá dicha situación.

De igual manera, acorde con lo establecido en el punto de acuerdo segundo del acuerdo identificado con la clave IEM-CG-218/2021 emitido por dicho ente electoral, se debe de informar al Consejo General, todas y cada una de las actividades desarrolladas durante el procedimiento de consulta, para estar en condiciones de emitir la validación correspondiente, sin que se especifique una temporalidad determinada.

Bajo esa perspectiva, en el caso en concreto, derivado de las constancias que integran los autos, en mi opinión, se debió haber advertido lo siguiente:

a) El diecisiete de mayo de dos mil veintiuno,³³ los promoventes, en su calidad de autoridades comunales de la comunidad indígena de Isla de Janitzio, municipio de Pátzcuaro, Michoacán, le solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán para que procediera a la realización de una consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena antes referida a fin de que se especificara y se ratificara el deseo de dicha comunidad para elegir gobernarse y administrarse de forma autónoma; además, entre otras cosas, también le solicitó la coadyuvancia y participación del ayuntamiento de Pátzcuaro, Michoacán, para la realización de dicha consulta;

b) El veintiséis de mayo siguiente,³⁴ la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán emitió el acuerdo IEM-CEAPI-018/2021, por el cual se determinó la metodología y temporalidad, para el desarrollo de las consultas previas, libres e informadas solicitadas por los pueblos y comunidades indígenas;

c) El en la misma fecha,³⁵ la referida comisión electoral emitió el acuerdo IEM-CEAPI-020/2021 por el cual se ordenó elaborar el plan de trabajo para la realización de la consulta previa, ordenando a su vez diversas diligencias para ello;

d) El treinta y uno de mayo del presente año, la Consejera Presidenta de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas emitió diversos oficios,³⁶ mediante los cuales invitó a una reunión virtual, misma que tendría verificativo a las quince horas del dos de junio del dos mil veintiuno;

e) El dos de junio de esta anualidad³⁷, se llevó a cabo el evento referido en el inciso que antecede, en el que se reunieron la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, diversas autoridades integrantes de la referida comunidad

³³ Visible a foja 062 del del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

³⁴ Visible a foja 195, del del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

³⁵ Visible a partir de la foja 119, del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

³⁶ Visibles a fojas 184 a 192 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

³⁷ Visible a foja 240 el cual, obra agregado en disco compacto al cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

indígena de la Isla de Janitzio, así como su representante legal, y de manera conjunta, efectuaron el llenado de la propuesta de convocatoria, en la cual se reservó el derecho de las autoridades indígenas de la comunidad de realizar manifestaciones y observaciones respecto a la protección para dar respuesta a la pregunta que se formularía en la consulta;

f) Mediante escrito presentado el siete de junio de dos mil veintiuno,³⁸ ante los consejeros electorales y la Comisión Especial para la Atención de Pueblos Indígenas del instituto electoral local, las autoridades de la comunidad indígena solicitaron lo siguiente:

PRIMERO. Que tenga en consideración que la comunidad indígena de la Isla de Janitzio mantiene un sistema normativo interno que ha creado un sistema de autoridades políticas que gozan de la representatividad de la comunidad, mismo que está integrado por las autoridades que hemos realizado la solicitud de consulta previa, libre e informada en términos del artículo 117 de la Ley Orgánica.

SEGUNDO. Que en respeto a nuestro derecho a una consulta libre y culturalmente adecuada, se continúe con el Plan de Trabajo para organizar la consulta previa, libre e informada solicitada, considerando los siguientes puntos dentro de las cláusulas de la convocatoria que regularán la fase consultiva de nuestro proceso:

Primero, que el desahogo de la fase consultiva debe reconocer a las autoridades representativas designadas por la propia comunidad, mediante su sistema normativo, para gestionar ante el Estado Mexicano la solicitud de autogobernarse y asumir la administración directa de la parte proporcional del presupuesto público. Es decir, que el proceso de la fase consultiva incluya y reconozca la representatividad, normas y sistema de gobierno comunal

Segundo, que el desahogo de la fase consultiva prevea la posibilidad de que la comunidad formule libremente la respuesta que considere pertinente en relación a la información que se proporcione durante la fase informativa. Es decir, que el proceso de la fase consultiva reconozca nuestro sistema normativo interno e incluya un mecanismo que permita a las autoridades que ostentan la representación comunal ofrecer libremente una respuesta la pregunta consultada; misma que en atención a nuestro propio sistema normativo, y a los principios democráticos que nos rigen, serán de todas formas sometidas a ratificación y aprobación por parte de la Asamblea Comunal.

³⁸ Visible a foja 218 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

TERCERO. Que, para atender las peticiones formuladas en el punto anterior, se consideren los siguientes párrafos para la cláusula de la convocatoria que regulará la fase consultiva de nuestra consulta previa, libre e informada:

La fase consultiva iniciará a las 18:00 horas del 23 veintitrés de junio del 2021 dos mil veintiuno, en la que podrán participar las personas que se hayan registrado previamente en las mesas de registro, a quienes se les formulara la siguiente pregunta:

¿Están de acuerdo en autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma?

De acuerdo con el sistema normativo y de organización política de la comunidad de la Isla de Janitzio; a fin de respetar el carácter previo, libre, informado y culturalmente adecuado de la consulta, el procedimiento para dar la respuesta será el siguiente:

Una vez realizada la pregunta, las autoridades comunales, en tanto entidad comunal representativa y designada para gestionar la solicitud que dio origen a esta consulta, formulara la respuesta en los términos que considere pertinentes teniendo en consideración la información proporcionada en la fase informativa.

Hecho lo anterior, la asamblea general de la comunidad ratificará, o no, la respuesta formulada por sus autoridades en sus términos íntegros de acuerdo con el método tradicional que se elija para la toma de decisiones. Este método se hará del conocimiento a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos 'tenas del Instituto Electoral de Michoacán antes de iniciar la formulación de la repregunta.

Posteriormente, se procederá a realizar el conteo por parte de las y los escrutadores designados por cada una de las partes, es decir, por parte de las representantes de la propia comunidad en conjunto con las y los funcionarios del Instituto Electoral de Michoacán.

Una vez finalizada esta etapa se levantará el acta correspondiente conforme a lo previsto en el artículo 31 del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán, para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, en donde se asentará la respuesta formulada y el respaldo que haya obtenido en la asamblea general, incluyendo los posibles disensos registrados en la asamblea general.

Solicitamos también que estos párrafos sean incluidos en la convocatoria. Lo anterior en atención a nuestro derecho a orientar y dirigir el proceso de consulta, en correlación a la

obligación del IEM de organizar consultas que sean culturalmente adecuadas.

CUARTO. En caso de que la CEAPI tenga alguna reserva respecto del fraseo específico propuesto en el punto petitorio anterior, solicitamos que se haga una contrapropuesta por parte de este Instituto, misma que solicitamos respete y se ajuste a los dos puntos descritos en el petitorio segundo (es decir, que respete al sistema de autoridades representativas de la Isla de Janitzio; y que prevea un mecanismo que permita a las autoridades representativas formular respuestas de forma libre e informada).

g) El dieciséis de junio de dos mil veintiuno, mediante el oficio IEM-CEAPI-279/2021,³⁹ de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán se dio respuesta a la petición de los promoventes de la siguiente forma (la cual fue de su conocimiento el diecisiete de junio siguiente):

De esta manera, la petición de que sean las autoridades comunales, en tanto entidad comunal representativa y designada para gestionar la solicitud que dio origen a la consulta previa, libre e informada, quienes formulen la respuesta en los términos que considere pertinentes teniendo en consideración la información proporcionada en la fase informativa, no resulta viable, ya que dicha propuesta podría incorporar elementos de determinación muy relevantes para la organización interna de la comunidad, que podrían rebasar los límites, no solo del alcance de la pregunta, sino de las atribuciones del propio Instituto Electoral, si tomamos en cuenta además que el resultado de la consulta es vinculante para otras autoridades (...), y

...

h) Dicho acto fue el que se controvertió ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que determinó desechar el escrito de demanda al considerar que carecía de definitividad.

En ese sentido, considero que fue jurídicamente correcto lo resuelto por la autoridad responsable, debido a que dicho oficio debía ser validado todavía por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en términos de lo previsto en el artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como del en el punto de

³⁹ Visible de la foja 226 a 229 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

acuerdo segundo del acuerdo identificado con la clave IEM-CG-218/2021 emitido por dicho ente administrativo electoral local.

Lo anterior en razón de que, al ser un tópico relacionado con la respuesta de la pregunta a formularse, esto es, parte de la metodología, así como de la convocatoria de mérito, es una cuestión distinta a lo ordinario, por lo que, implica una modificación importante en el curso del desarrollo de esta consulta solicitada por los integrantes de la comunidad de Isla de Janitzio, municipio de Pátzcuaro, Michoacán, a la que se sigue regularmente; por lo que es necesario que el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, como máximo órgano de dirección superior de dicho ente administrativo,⁴⁰ deba de validar la respuesta otorgada.

Por ende, comparto lo razonado por el órgano jurisdiccional estatal, al considerar que el acto objeto de la controversia en la instancia jurisdiccional local todavía debía de colmarse el principio de definitividad, dado que, es criterio de la Sala Superior de este Tribunal Electoral que dicho mandato de optimización se cumple cuando se agotan previamente las instancias que reúnan las dos características siguientes: **a)** Que sean las idóneas, conforme a las leyes locales respectivas, para impugnar el acto o resolución impugnada, y **b)** Que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para modificar, revocar o anular tales actos o resoluciones.⁴¹

En el caso en concreto, no se cumplían con tales exigencias, ya que, tanto en el artículo 12, segundo párrafo, del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como del en el punto de acuerdo segundo del acuerdo identificado con la clave IEM-CG-218/2021 mandatan que, el Consejo General del citado órgano administrativo local, es el ente que debe validar las actuaciones de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas.

En efecto, el Consejo General mencionado es el organismo facultado para llevar a cabo la organización de la consulta previa, libre e informada en

⁴⁰ En términos del artículo 32, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

⁴¹ Al respecto, véase el SUP-JDC-1800/2019.

materia indígena, por lo que, se encuentra en la aptitud de modificar, revocar o anular el oficio IEM-CEAPI-279/2021, emitido por la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

No obstante, el tribunal electoral local, tomando en consideración que el asunto se encontraba vinculado con la materia indígena, entonces, debió maximizar el acceso de justicia tutelado en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de las personas involucradas, principalmente, porque la legislación que regula este tipo de consultas en el Estado de Michoacán no especifica un plazo para que el Consejo General del órgano administrativo estatal valide las actuaciones de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas.

Bajo esa perspectiva, acorde con lo dispuesto en el artículo 19, primer párrafo, en relación con el diverso 20, primer párrafo, fracciones IV y VII, del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para Los Pueblos y Comunidades Indígenas,⁴² apenas se está elaborando el Plan de Trabajo, en el cual deben constar, entre otros, la metodología de la consulta, así como las bases o términos para la convocatoria de mérito.

Finalmente, cabe precisar que, en términos de la tesis LXXXVII/2015, de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS,⁴³ uno de los elementos a considerar para que una consulta pueda considerarse válida,

⁴² **Artículo 19.** Para la realización del proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado las personas que representen a la comunidad o pueblo indígena y la Comisión del Instituto, se reunirán las veces que sean necesarias con el objetivo de elaborar un Plan de Trabajo para la Consulta que se regirá por los principios de libre determinación y autogestión aplicables al proceso que aquí se regula, y que deberán ser respetados por todas las autoridades implicadas.

Artículo 20. El Plan de Trabajo para la Consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado contendrá por lo menos los siguientes elementos:

IV. La metodología proporcionada por la comunidad o pueblo indígena sobre el proceso de consulta y obtención del consentimiento, particularmente cómo se desarrollarán las fases informativa y consultiva así como los idiomas que se utilizarán, y

VII. Las bases o términos para las convocatorias o, en su caso, los mecanismos para difundir la fase informativa y consultiva del proceso de consulta y obtención del consentimiento.

⁴³ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el catorce de septiembre de dos mil veintiuno).

es que, debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones, y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres.

Por ende, al existir controversia con la metodología de la consulta, así como las bases o términos para la convocatoria de mérito, es necesario que, el ente facultado para ello -Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán- actúe al respecto, tan pronto como sea posible, por lo que el tribunal responsable debió vincular a dicho organismo administrativo, a efecto de que esté en aptitud de resolver dicho conflicto entre los miembros de la comunidad citada y la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas.

Lo anterior, sobre la base de la jurisprudencia 7/2013 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,⁴⁴ de la interpretación sistemática de los artículos 4º, párrafo primero y 17, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se advierte que se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”; los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantice la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, lo que obliga a tener un mayor cuidado en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de

⁴⁴ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el catorce de septiembre de dos mil veintiuno).

Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normatividad aplicable en la materia.

En mi consideración, una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente:

- a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado;
- b) La real resolución del problema planteado;
- c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y
- d) La ejecución de la sentencia judicial.

Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórica, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Debido a ello, se justifica que, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán -al ser el máximo órgano de dicho ente administrativo estatal- valide cada una de las etapas que se deben de desarrollar en el proceso de la consulta, y si bien es cierto que, el establecimiento de la metodología de la consulta, así como las bases o términos para la convocatoria de mérito es parte de la fase identificada como “actividades preparatorias”, también lo es que, si tales cuestiones no se encuentran acordadas desde este momento, no es posible continuar con el desarrollo de

esta consulta previa, libre e informada que se pretende efectuar en comunidad de la Isla de Janitzio.

En efecto, considero que, el establecer la metodología de la consulta, así como las bases o términos para la convocatoria son aspectos esenciales de este proceso, y debido a ello, no es jurídicamente viable que se continúe con su desarrollo debido a que, tal medida no sería idónea y necesaria; porque al momento de calificar la consulta por los órganos competentes para ello, el cuestionar tales actos intraprocesales podría generar efectos y consecuencias gravosas.

Por ende, es trascendental que, cada una de las fases que integran cada una de las etapas del proceso de consulta previa, libre e informada que se pretende efectuar en comunidad de la Isla de Janitzio -al ser actos complejos- se depure conforme se vayan suscitando este tipo de controversias.

Ello, porque de considerar lo contrario, esto es, que se efectúe la consulta sin que haya acordado previamente cada una de las etapas correspondientes -se reitera-, generaría perjuicios graves, tanto a la comunidad que la solicitó, así como el organismo competente de llevarla cabo, debido a que, se tendría que realizar nuevamente, lo que conllevaría al gasto innecesario de recursos humanos y materiales, por lo que, se entiende que habría de manera directa una afectación de derechos sustantivos de los habitantes de la Isla de Janitzio, Pátzcuaro.

Finalmente, preciso que, derivado del informe remitido por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán, a raíz del requerimiento efectuado, se advirtieron diferencias entre la comunidad de la Isla de Janitzio con la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, por lo que se debió exhortar al Consejo General de dicho órgano administrativo estatal a que lleve a cabo el resto del procedimiento sobre la solicitud de la realización de la consulta previa, libre e informada ya referida.

Ello, porque en caso de que hubiere otro planteamiento por parte de los habitantes de la comunidad de la Isla de Janitzio, sea el máximo órgano de dirección del instituto electoral local que, de forma colegiada, atienda y resuelva la solicitud a la mayor brevedad y en caso de que los promoventes no estén conformes con la respuesta correspondiente, entonces, estarían en aptitud de impugnarla de manera directa ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En consecuencia, lo procedente, en mi concepto, era remitir al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán el oficio IEM-CEAPI-279/2021, emitido por la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán para que, a la brevedad y en plenitud de atribuciones, lo conociera y resolviera lo que estimara lo conducente; para lo cual debería tomar en consideración los elementos que se señalan en el segundo punto de acuerdo identificado con la clave IEM-CG-218/2021, consistentes en los usos y costumbres de esta comunidad, así como los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1° y 2° de la Constitución General, el diverso 3° de la Constitución local, así como los valores de la democracia, conciencia de identidad cultural y auto adscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión.

Por ende, considero que al haber resultado parcialmente fundados los agravios de la parte actora, lo procedente era modificar la resolución de nueve de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio ciudadano local con la clave TEEM-JDC-292/2021.

Las anteriores razones jurídicas sustentan el sentido del presente **voto particular**.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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.