

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1966/2016

ACTORES: PORFIRIO SÁNCHEZ,
FRANCISCO JAVIER AYUZO
GONZÁLEZ Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES, MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA Y AUGUSTO
ARTURO COLÍN AGUADO

Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil diecisiete

Sentencia que **MODIFICA** la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca en el expediente JDCI/46/2016, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, para el efecto de que *(i)* se excluyan de la consulta indígena que dicho Tribunal ordenó, todos aquellos recursos de los que la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec puede disponer directamente por disposición de la ley; *(ii)* la consulta se limite a definir los elementos mínimos necesarios para la transferencia de las responsabilidades en la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, y *(iii)* la consulta se dirija a las autoridades municipales y comunitarias tradicionales comparecientes de San Marcos Zacatepec.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES:.....	3
2. COMPETENCIA.....	6
3. PROCEDENCIA.....	15
4. ESTUDIO DE FONDO	17
4.1. Contexto de la controversia	17
4.2. Planteamientos de los promoventes y metodología de resolución	21
4.3. Consideraciones de la Sala Superior	25
4.3.1. Tesis central de la presente resolución	25
4.3.2. Análisis de las consideraciones del Tribunal responsable respecto a los términos de la consulta	27
4.3.3. Precisión de los alcances y la materia de la consulta indígena ordenada	30
4.3.4. Precisión de las autoridades representativas para efectos de la consulta	59
5. EFECTOS.....	68
6. SÍNTESIS DE LA SENTENCIA	70
7. RESOLUTIVOS.....	76

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de Medios:	Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal responsable:	Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca

1. ANTECEDENTES:

De los hechos narrados en los escritos de demanda, así como de las constancias obrantes en autos, se advierte lo siguiente:

1.1. Solicitud de recursos al Ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca. El veintidós de junio y ocho de julio de dos mil dieciséis,¹ los hoy actores solicitaron al Ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca, que les otorgara los recursos económicos para el desempeño de su cargo como autoridades comunitarias y auxiliares de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec. Según los actores, el Ayuntamiento se negó a dar respuesta a sus escritos.

1.2. Primer juicio para la protección de los derechos político electorales. Inconformes con lo anterior, el ocho de agosto de dos mil dieciséis, tanto los ahora actores, como diversas autoridades comunitarias y auxiliares, así como ciudadanos de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales en contra de la negativa del Ayuntamiento a su petición de entrega de recursos para el ejercicio del cargo.

1.3. Resolución de esta Sala Superior. El treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, esta Sala Superior declaró improcedente dicho juicio; determinó reencauzarlo a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

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

local, y remitirlo al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca a efecto de que determinara lo que en derecho correspondiera.

1.4. Resolución del juicio ciudadano para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos (resolución impugnada). El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca resolvió —previo reencauzamiento— el juicio **JDCI/46/2016**, en el sentido de decretar la inaplicación del artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca que limitaba la administración de los recursos de las autoridades auxiliares a aquellos recibidos para los gastos de administración y funcionamiento de sus oficinas; así como que no podrían ejecutar obras en forma directa, salvo las que autorice el Ayuntamiento.

Asimismo, el Tribunal local determinó declarar fundados los agravios hechos valer por el actor; reconocer el derecho de la comunidad indígena de San Marcos como persona moral de derecho público con personalidad jurídica dotada de autonomía para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones y vincular al Instituto Electoral local y al Ayuntamiento responsable a efecto de que realicen una consulta previa e informada sobre los elementos cuantitativos y cualitativos para el ejercicio del derecho a la administración directa de los recursos por parte de la comunidad y, de resultar favorable la consulta, que se adoptaran las acciones necesarias para establecer las condiciones mínimas que permitan dicha administración directa por parte de la comunidad.

1.5. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (presente medio impugnativo):

En desacuerdo con lo anterior, el cinco de diciembre de dos mil dieciséis, los ciudadanos Porfirio Sánchez, Francisco Javier Ayuzo González y otros, en calidad de autoridades municipales y tradicionales, promovieron el presente juicio para controvertir la determinación precisada en el punto anterior.

1.6. Integración, registro y turno. El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Oficio TEEO/SG/1799/2016, por medio del cual, la Secretaria General del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca remite el expediente JDCI/46/2016, así como el escrito inicial de demanda del presente medio de impugnación. En la misma fecha, la Magistrada Presidente de esta Sala Superior integró el expediente SUP-JDC-1966/2016 y lo turnó a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General de Medios.

1.7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se radicó el asunto en la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y se admitió el presente juicio; al encontrarse debidamente sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción y se pasó el asunto para el dictado de la presente sentencia.

2. COMPETENCIA

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

Lo anterior, con fundamento en lo previsto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso e), y 195, fracción IV, incisos b) y d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En términos generales, la competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver los medios de impugnación, se determina por las leyes secundarias en función del tipo de elección y, en alguna medida, por el tipo de órgano que emite el acto o resolución impugnada.

Al respecto, el artículo 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones a la presidencia de los Estados Unidos

Mexicanos, de diputaciones federales y senadurías por el principio de representación proporcional, así como gubernaturas o de Jefatura del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). De igual manera, tiene competencia en los juicios ciudadanos que se promuevan contra las determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de sus candidaturas a los referidos cargos.

Por su parte, conforme con el artículo 195, fracción IV, inciso b), de la referida ley orgánica, las salas regionales son competentes para conocer y resolver los juicios que se promuevan por la violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa, de diputaciones locales y a la Asamblea Legislativa, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la ahora Ciudad de México.

En los propios términos, las normas para la definición de competencia se encuentran establecidas en los artículos 83 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta Sala Superior ha sustentado, en principio, que le corresponde resolver las controversias en los supuestos que no están expresamente previstos para conocimiento y resolución de alguna de las Salas del Tribunal Electoral, por tener la competencia originaria.

SUP-JDC-1966/2016

En el caso, la controversia jurídica por resolver se centra en determinar si resulta procedente o no la consulta ordenada por el Tribunal responsable y los alcances de la misma, tanto respecto al derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, como respecto a las normas internas de la propia comunidad, en particular en torno a los elementos que debe abarcar la consulta (**objeto** de la consulta) y las autoridades o instituciones a las que se debe consultar (**sujetos** de la consulta).

En ese sentido, este órgano jurisdiccional federal, como resultado de una **interpretación evolutiva**, en relación con otros precedentes relacionados, como el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, en donde se determinó que esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este tipo de asuntos, ahora considera que el conocimiento del asunto corresponde a la Sala Regional Xalapa, a partir de la necesidad, como política judicial, de dotar de funcionalidad y coherencia al sistema de distribución de competencia entre la Sala Superior y las salas regionales, así como de optimizar el **circuito deliberativo** y el **diálogo judicial** entre las salas, en atención a una interpretación sistemática, y por ende, armónica, así como funcional y teleológica de los artículos 189, fracción I, incisos d) y e), 195, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 83 y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y teniendo presente que, en el caso, el tema a dilucidar tiene

incidencia directa en el ámbito municipal del Ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca.

De ese modo, si bien el acto impugnado no puede ser vinculado con determinado tipo de elección (federal o local), la competencia recae en la Sala Regional Xalapa, porque la materia se encuentra relacionada con la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en particular, con el orden municipal en el Estado de Oaxaca.

Así, ya que la controversia planteada en el presente asunto, aun cuando no se encuentra expresamente prevista como competencia de las salas regionales, en los artículos 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el presente asunto se encuentra vinculado con el ámbito local.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que en el caso concreto se justifica que se ejerza de oficio su facultad de atracción. Lo anterior con fundamento en los artículos 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; 189, fracción XVI, y 189 Bis, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³; y 86 del

² Artículo 99. [...] La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

³ Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

[...]

XVI. Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴.

Los promoventes no solicitaron que esta Sala Superior atrajera este medio impugnativo, pues estimaron que era la competente para resolverlo. Sin embargo, se considera que, aun cuando la materia de impugnación correspondería ordinariamente a las salas regionales como se ha dicho, el asunto es de una importancia y trascendencia tales que justifican su conocimiento por este órgano jurisdiccional federal a través del ejercicio de la facultad de atracción.

De la normativa invocada se desprende que la Sala Superior puede –por propia decisión– atraer los juicios cuyo conocimiento corresponda a las salas regionales, cuando su importancia y trascendencia lo ameriten. Esta determinación debe estar debidamente fundada y motivada, considerando las particularidades del caso concreto.

Entonces, primero se debe precisar lo que debe entenderse por **“importancia”** y **“trascendencia”**, para posteriormente explicar por qué se estima que el presente asunto tiene esas características.

importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 Bis de esta ley;

[...]

Artículo 189 Bis. La facultad de atracción de la Sala Superior a que se refiere la fracción XVI del artículo anterior, podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

[...].

⁴ Artículo 86. La determinación que dicte la Sala Superior en ejercicio de la facultad de atracción se realizará mediante un análisis ponderativo, tomando en cuenta las particularidades de cada caso.

Con apoyo en lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda la facultad de atracción deben acreditarse de manera conjunta los siguientes elementos: **i)** importancia, consistente en que, de la naturaleza misma del caso se desprenda que reviste un interés superior reflejado en la relevancia de las cuestiones a resolver, como lo sería la posible incidencia en valores o principios fundamentales para el Estado mexicano; y **ii)** trascendencia, entendida como el carácter excepcional o novedoso del asunto que permita adoptar un criterio jurídico relevante para resolver casos futuros o que guarden una relación compleja,⁵ que pueden incidir no solo en el ámbito competencial de la Sala Regional Xalapa, sino en el ámbito nacional.

Ambos requisitos se refieren a la relevancia del asunto, pero en el primero se valora ese carácter a partir del caso en sí mismo, y en el segundo se precisa advertir su conveniencia desde una óptica de la solución de controversias en futuras ocasiones.

En este juicio los promoventes aducen que los actos impugnados vulneran su derecho a la **participación política**, vinculado a sus derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, Municipio de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, perteneciente al **pueblo indígena chatino** reconocido

⁵ Las consideraciones se desarrollan a partir de una lectura de la tesis de jurisprudencia de rubro: "**FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO**". 9ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, T XXVII, abril de 2008, página 150, número de registro 169885.

expresamente en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁶

Esta Sala Superior considera que el caso es **importante**, en virtud de que supone la interpretación del sentido y alcance de principios constitucionales estructurales y sustantivos reconocidos en favor de comunidades y pueblos indígenas, como son los de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política efectiva de tales pueblos y comunidades, en relación con las autoridades que deben ser consultadas y los elementos que deberá contener la consulta respectiva en relación con la administración directa de recursos que le correspondan, a fin de permitir el ejercicio pleno de esos derechos frente a las autoridades municipales y estatales.

Adicionalmente, puesto que los promoventes aducen una violación a los **derechos colectivos** a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena, vinculados con su derecho a la participación política efectiva y otros derechos y principios constitucionales, es conveniente que esta Sala Superior, como órgano límite o de cierre en la materia, determine la interpretación del contenido y alcance de

⁶ “ARTICULO 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afroamericanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afroamericanas./ Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. [...].” *Énfasis añadido.*

tales derechos y principios constitucionales, y genere certeza y seguridad jurídicas a través de su determinación.

El objeto de la controversia consiste en definir el alcance del derecho a la administración directa de recursos económicos en relación con el derecho a que se les consulten de manera previa las cuestiones que podrían incidir en su esfera, los cuales se derivan de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con la participación política efectiva de las comunidades indígenas. De esta manera, es preciso determinar si fue correcto que el Tribunal Electoral Local hiciera depender el derecho a administrar directamente ciertos recursos a que se aceptara su transferencia a través de un procedimiento de consulta con la comunidad indígena. Además, el asunto exige que se precisen los aspectos vinculados con el ejercicio de un derecho de las comunidades indígenas que pueden ser objeto de una consulta, así como la identificación de los sujetos con quienes debe celebrarse.

En relación con esta exigencia, también debe tomarse en cuenta que la controversia se da en un contexto en el que una comunidad indígena –asentada en una agencia municipal– reclama su autonomía en relación con la autoridad municipal respecto a la posibilidad de disponer de ciertos recursos económicos no solo para ejercer plenamente sus derechos reconocidos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno. Al respecto, cabe destacar que los pueblos y comunidades indígenas se encuentran en un estado de desigualdad estructural y sus derechos han sido desconocidos

sistemáticamente a lo largo de la historia y, por lo tanto, revisten una especial importancia los juicios mediante los cuales buscan reivindicarlos, a fin de superar el estado de desigualdad estructural en que se encuentran.

Por otra parte, esta Sala Superior considera que el caso **es trascendente** en atención a que permite continuar con el desarrollo de su línea jurisprudencial sobre el derecho a la consulta indígena en relación con la materia político-electoral. Como se dijo, a través del asunto se profundizará en torno a las cuestiones que pueden ser objeto de una consulta indígena y los sujetos con quienes debe celebrarse. Asimismo, el caso permite establecer con mayor claridad el alcance del derecho de las comunidades indígenas a administrar de manera directa recursos públicos.⁷

Para esta Sala Superior es relevante establecer parámetros respecto a las cuestiones señaladas que sirvan como orientación para las demás autoridades electorales, los cuales incluso pueden derivar en la formulación de criterios, por ejemplo, mediante tesis jurisprudenciales, que abonen a

⁷ En específico, será posible definir con mayor precisión los razonamientos que originaron las tesis: i) LXIV/2016, de rubro: "**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO**". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 118 y 119; y ii) LXXXVII/2015, 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**". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

generar certeza sobre la manera como ciertas controversias deben tratarse y resolverse.⁸

3. PROCEDENCIA

El presente medio impugnativo reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Medios, como se explica a continuación:

3.1. Forma. El medio impugnativo se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hizo constar el nombre del actor, domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello.

De igual forma, se identifica a la autoridad responsable y, además, del escrito se derivan los hechos en que se basa su petición y los argumentos que se estiman convenientes. También se hace constar la firma autógrafa de los promoventes.

3.2. Oportunidad. La demanda se presentó oportunamente, ya que el Tribunal responsable emitió la sentencia impugnada el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis y fue notificada

⁸ Con apoyo en la tesis de jurisprudencia de rubro: "**FACULTAD DE ATRACCIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE EJERCERLA A EFECTO DE INTEGRAR JURISPRUDENCIA SOBRE UN PROBLEMA QUE IMPLICA EL ANÁLISIS DE DIVERSOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**". 9ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, T XXXIV, septiembre de 2011, página 489, número de registro 161080. En la tesis se sostiene lo siguiente: "[l]os requisitos de importancia y trascendencia para el ejercicio de la facultad de atracción se satisfacen cuando se solicita para integrar jurisprudencia por reiteración, y la problemática planteada implica el análisis e interpretación de diversos preceptos constitucionales y legales, ya que en tal supuesto, dicho ejercicio entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros".

personalmente a los actores el veintinueve siguiente,⁹ por lo que el plazo del cómputo para la impugnación transcurrió del treinta de noviembre al cinco de diciembre, y el medio impugnativo se promovió el cinco de diciembre pasado, esto es, dentro del plazo previsto para tal efecto.

3.3. Legitimación e interés jurídico. Se promovió por parte legítima, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a ciudadanas y ciudadanos, entre otros supuestos, cuando estos consideren que el acto reclamado viola alguno de sus derechos político-electorales. En el caso, los actores manifiestan expresamente su calidad de indígenas y su pertenencia al pueblo chatino y aducen una afectación a sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados directa e inmediatamente con el derecho a la participación política efectiva de las comunidades indígenas.

Por consiguiente, dado que los promoventes se autoadscriben como indígenas chatinos y autoridades tradicionales, ello es suficiente para acreditar la legitimación para promover el presente juicio, de conformidad con la jurisprudencia 4/2012.¹⁰

3.4. Definitividad. En el caso, se satisface este requisito, ya que no existe medio impugnativo alguno que tenga que agotarse a fin de que los demandantes estén en aptitud de

⁹ Autos del presente expediente. Cuaderno accesorio único, p. 220.

¹⁰ “**COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**”. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2013>.

acudir a esta instancia federal.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Contexto de la controversia

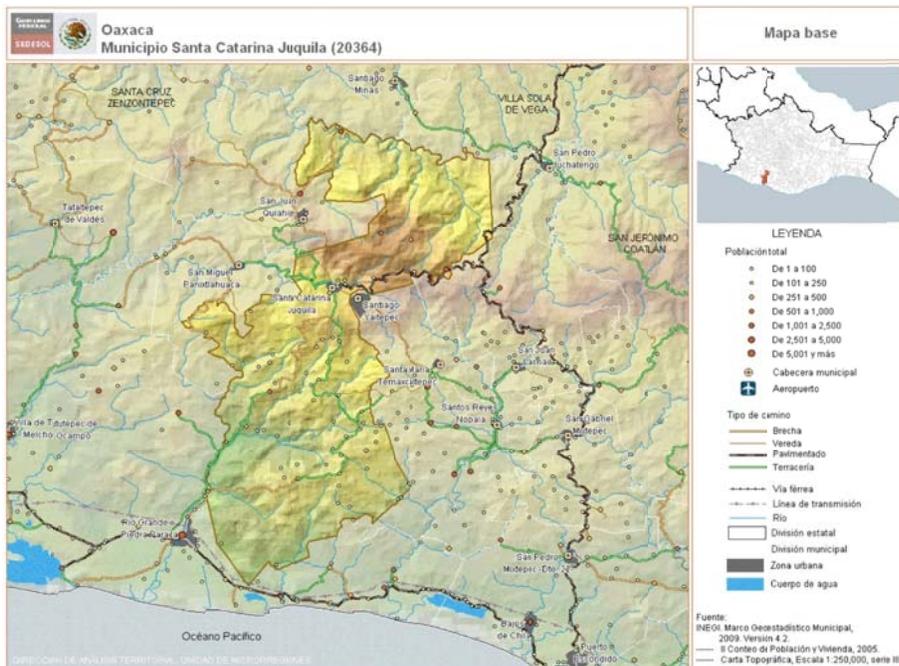
El municipio de Santa Catarina Juquila está ubicado al suroeste de Oaxaca y está a una distancia aproximada de doscientos cuarenta y nueve kilómetros de la capital del Estado.¹¹ Está clasificado como un municipio con un grado de marginación alto y su cabecera municipal es la localidad que lleva el mismo nombre.¹²

En el siguiente mapa se muestra la delimitación geográfica del municipio y la distribución de su población.¹³

¹¹ “Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México”, creado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, disponible en el siguiente vínculo: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

¹² Unidad de Microrregiones de la Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultable en el siguiente vínculo: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=pdzp&ent=20&mun=364> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

¹³ Ídem.



El municipio de Santa Catarina Juquila cuenta con distintas autoridades auxiliares (agencias municipales, agencias de policía y núcleos rurales). En concreto, está conformado por tres agencias municipales (San José Ixtapan, **San Marcos Zacatepec** y Santa María Yolotepec), seis agencias de policía¹⁴ y cincuenta núcleos rurales¹⁵. La elección de estas autoridades se hace a través del sistema de usos y costumbres, en los cuales se reconoce a las asambleas generales comunitarias como las máximas autoridades.¹⁶

¹⁴ Los cuales son: Cinco Negritos, El Camalote, El Portillo, El Platanar, San Francisco Ixpantepec, Santa María Amialtepec.

¹⁵ A saber: Arroyo Triste, Barranca del Tejón, Barranca Honda, Cañada del Oate, Cerro Iglesias, Corozal Grande, el Borrego, el Brijado, el Cacao, el Carrizo, el Ciruelo, el Destino, el Mamey, el Mosquito, el Obispo, el Otatillo, el Sala, Punta de los Ríos, Juquilita, La Cieneguilla, la Escopeta, la Esmeralda, la Esperanza, la Guadalupe, la Jícara, la Máquina, la Reforma, la Sanguijuela, la Soledad, la Unión, la Hierba Buena, las Canoas, las Trancas, Loma Bonita, los Laureles, Llano de los Ocotes, Llano Grande, Miramar, Monte Oscuro, Paso Hondo, Pie de Cerro, Pueblo Viejo, Río Frío, San José Vista Hermosa, Soledad, el Mapache, Tras del Cerro, Vista al Mar, la Matraca, y San Felipe de Jesús Ixtapan.

¹⁶ Con apoyo en lo establecido en la "Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México".

Si bien el municipio de Santa Catarina Juquila no se rige por su propio sistema normativo interno en cuanto al proceso de renovación de su ayuntamiento¹⁷, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas lo califica como una población con presencia indígena. Según dicha autoridad, de la población total identificada en el dos mil quince (15,987),¹⁸ el 38.96% (6,229) se considera como población indígena por hogar indígena, mientras que el 75.4% de la población (12,048) se cataloga como población indígena por autoadscripción.¹⁹

Los promoventes acuden como integrantes de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec y se asumen como integrantes y descendientes del pueblo indígena chatino.

Al respecto, en la región conformada por la Costa y la Sierra Sur de Oaxaca se ha identificado una importante presencia de comunidades indígenas, en su mayoría de origen chatino y zapoteco, con pequeños núcleos de población mixteca y mazateca.²⁰ En relación a la población chatina, la misma se concentra en los municipios de Santos Reyes Nopala, San Juan

¹⁷ Este hecho está reconocido en el escrito de demanda. En ese sentido, el municipio no se encuentra dentro del "Catálogo Municipal de Sistemas Normativos Internos" del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el cual está disponible en el siguiente vínculo: <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/catalogo-municipal> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

¹⁸ Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en dos mil diez la población del municipio ascendía a 14,710 habitantes. INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

¹⁹ Coordinación General de Planeación y Evaluación de la Comisión nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. "Fichas de información básica de la población indígena, 2015". Abril de 2016. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/indicadores2015/#/130> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

²⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Serrano Carreto, Enrique (coord.). **Regiones indígenas en México**. México, CDI-PNUD, 2006, p. 87. Disponible en línea: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35735/cdi-regiones-indigenas-mexico.pdf> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

Quiahije, San Miguel Panixtlahuaca, Santiago Yaitepec, Santa Cruz Zenzontepec, San Juan Lachao, Santa María Temaxcaltepec, **Santa Catarina Juquila**²¹ y Tataltepec de Valdés.²²

La Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec es una de las principales localidades del municipio y comprende un porcentaje importante de su población.²³ Asimismo, la población de esta comunidad es, en su gran mayoría, indígena.²⁴

En ese sentido, los promoventes señalan la existencia de una situación de tensión política entre la comunidad de San Marcos Zacatepec y la cabecera municipal, por lo cual han buscado el respeto a su autonomía interna. Al respecto, en el escrito inicial de demanda se señala que las cabeceras municipales buscan presionar a las autoridades comunitarias al condicionar la distribución de los recursos económicos, los cuales son necesarios para la realización de sus funciones básicas, considerando que la economía de la comunidad, basada principalmente en la cosecha y el intercambio de los frutos del campo, es insuficiente.

²¹ Según la información la información actualizada hasta 2010 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de 4,194 personas que hablaban una lengua indígena en el municipio de Santa Catarina Juquila, 3,846 hablaban en chatino. Disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx> (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

²² En atención a la información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, consultable en el siguiente vínculo: http://www.cdi.gob.mx/pueblos_mexico/chatinos.pdf (Consulta: diez de enero de dos mil diecisiete).

²³ De conformidad con el Censo de Población y Vivienda, 2010, la población de dicha agencia municipal se traducía en el 7.03% del total.

²⁴ Según la información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de dos mil diez, 786 habitantes eran de origen indígena, lo que equivale a un 76.01% del total (1,034).

En este contexto, cabe apuntar que el hecho de que la elección del Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila se realice a través del sistema de partidos políticos constituye un dato relevante para comprender el tipo de conflicto que se aprecia entre la cabecera municipal y la Agencia municipal actora. En el caso, se debe tener en cuenta otras dimensiones del derecho al autogobierno de las comunidades indígenas que integran el municipio, ya que, en último análisis, el derecho a una participación política efectiva de una localidad indígena y la administración directa de los recursos que por ley le corresponden es oponible a las autoridades municipales, por tratarse de autoridades distintas a las comunitarias.

4.2. Planteamientos de los promoventes y metodología de resolución

La **pretensión** de la parte actora es que se revoque la resolución impugnada y, en consecuencia, se ordene al Ayuntamiento responsable a que haga entrega inmediata de los recursos que le corresponden a la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, con base en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca. El precepto local dispone:

“ARTICULO 24.- Las Agencias Municipales y de Policía recibirán mensualmente de los Ayuntamientos, los montos que el propio Ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de ellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, a través de sus autoridades municipales auxiliares,

SUP-JDC-1966/2016

aplicándose al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto:

I.- Los recursos a distribuirse se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI.

II.- De conformidad a la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior.

La comprobación del ejercicio de los recursos, se hará ante el órgano de fiscalización del H. Congreso del Estado, a través de los Ayuntamientos.” [Énfasis añadido]

La **causa de pedir** la hace consistir en que la sentencia controvertida viola sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, en razón de lo siguiente:

- La autoridad responsable estaba obligada a atender las disposiciones constitucionales y convencionales relativas a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que antes de concluir que era necesaria una consulta debió pronunciarse respecto del derecho humano de los pueblos indígenas de ser partícipes de los recursos económicos dotados por el Estado pues se trata de un derecho humano y como tal no puede ser objeto de consulta, por lo que la consulta pretendida tendría como consecuencia desaparecer el derecho fundamental mencionado.
- Asimismo, la parte actora sostiene que la sentencia impugnada resulta contraria a su derecho de acceso a la justicia pues realiza una interpretación regresiva en el ejercicio y goce de ese derecho, ya que se trata de

una violación a un derecho humano y no toma en cuenta los usos y costumbres de la comunidad. Por lo tanto, argumenta una violación al principio de progresividad.

- Por último, señala que el Ayuntamiento responsable no ha cumplido con la entrega de los recursos económicos y, en virtud de que los ejercicios fiscales son anuales, la parte actora tiene un temor fundado de que finalice el año sin que se le haga la entrega, pues se trata de una comunidad que depende administrativamente de su cabecera municipal.

Al respecto, es preciso señalar que en atención al principio de suplencia en la expresión de agravios,²⁵ conforme al cual la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional.

En tal virtud, de los planteamientos hechos valer por los actores, se advierte que la controversia jurídica por resolver se centra en determinar si resulta procedente o no la consulta ordenada por el Tribunal responsable y los alcances de la

²⁵ Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 13/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2008>

SUP-JDC-1966/2016

misma, tanto respecto al derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, como respecto a las normas internas de la propia comunidad, en particular en torno a los elementos que debe abarcar la consulta (**objeto** de la consulta) y las autoridades o instituciones a las que se debe consultar (**sujetos** de la consulta). Asimismo, los actores manifiestan la falta de entrega de tales recursos y la urgencia de que se haga a la mayor brevedad.

Por lo tanto, es preciso abordar las siguientes dos cuestiones:

- a) la materia sobre la que resulta procedente consultar a las autoridades representativas de una comunidad indígena, tratándose del derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden, en los términos del artículo 2° de la Constitución General y 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, es decir, el **objeto de la consulta indígena** en relación con la administración de tales recursos, y
- b) las autoridades representativas a las que debe consultarse para garantizar ese derecho y respetar el sistema de competencias y funciones propias de las autoridades comunitarias de acuerdo con sus propios sistemas normativos, es decir, los **sujetos de la consulta**.

4.3. Consideraciones de la Sala Superior

4.3.1. Tesis central de la presente resolución

Los motivos de impugnación hechos valer son **parcialmente fundados**, porque, si bien ciertamente el Tribunal responsable al emitir la sentencia impugnada se ajustó, en general, a los parámetros determinados por esta Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, al ordenar, entre otros aspectos, la realización de una consulta indígena para la definición de los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno en relación con la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, también es cierto que no tuvo en cuenta, por un lado, que al ordenar una consulta en los términos tan generales que lo hizo, no distinguió los recursos públicos que por mandato expreso de la ley corresponden a las agencias municipales, entre ellas, la de San Marcos Zacatepec, en atención al artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en relación con el artículo 2° constitucional. De igual forma, en cualquier caso la consulta indígena ordenada debe limitarse a definir las condiciones cualitativas y cuantitativas de dicha entrega, esto es el monto de los recursos y las condiciones mínimas, culturalmente compatibles con la comunidad indígena, para su entrega a los titulares de los derechos a recibir los recursos que le correspondan, a fin de salvaguardar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

SUP-JDC-1966/2016

Por otro lado, el Tribunal responsable soslayó que los ahora actores se ostentan como autoridades municipales y tradicionales de la propia comunidad y que, por lo tanto, la consulta debe dirigirse, en principio, a tales autoridades, en la medida en que son las instituciones o autoridades representativas comunitarias, salvo que las mismas consideren necesaria una decisión de la Asamblea General comunitaria — lo que no acontece en el caso—, ya que, en atención a los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, resulta válido suponer que, salvo planteamientos y pruebas en contrario, las autoridades representativas actúan en ejercicio de sus atribuciones conforme al sistema normativo interno y con la autorización y respaldo de la Asamblea General. Por esta razón, la consulta sobre los elementos cuantitativos y cualitativos de los recursos que le correspondan a la comunidad debe hacerse, en principio, a los agentes municipales (tratándose de agencias), así como a las autoridades tradicionales que lo soliciten y correspondan de acuerdo con su sistema normativo interno, y solo en casos justificados la consulta debe hacerse a la Asamblea General, en tanto autoridad máxima comunitaria, por existir elementos que así lo ameriten.

Sobre el particular, resulta ilustrativa la opinión de la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de Naciones Unidas en el sentido de que *“el criterio de representatividad [en una consulta] debe entenderse de forma flexible”*, lo que implica

que, en atención a la “diversidad de los pueblos indígenas”, no se impone “un modelo de institución representativa, [sino que] lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas”.²⁶

4.3.2. Análisis de las consideraciones del Tribunal responsable respecto a los términos de la consulta

La autoridad jurisdiccional responsable, al emitir la sentencia impugnada determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

Decretó la inaplicación del artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,²⁷ por ser restrictivo de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos en el artículo 2º constitucional; Declaró fundados los agravios hechos valer por la parte entonces actora;

Reconoció el derecho de la comunidad indígena de San Marcos Zacatepec como persona moral de derecho público;

²⁶ Véase, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Doc. A/HRC/12/34/Add.6. Apéndice A. *Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*. 5 de octubre de 2009. 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 29. En el mismo sentido, *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (No 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 109.

²⁷ “ARTÍCULO 81.- Las autoridades auxiliares no podrán administrar más recursos que los recibidos para los gastos de administración y funcionamiento de sus oficinas. No podrán ejecutar obras en forma directa, salvo las que autorice el Ayuntamiento.”

SUP-JDC-1966/2016

Vinculó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para que, en colaboración con el Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, y de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, organice una consulta previa e informada;

Vinculó al Ayuntamiento responsable a los resultados de la consulta referida, y

En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, se vinculó al Instituto electoral local, así como al Ayuntamiento responsable y a las autoridades de la comunidad de San Marcos Zacatepec, a adoptar las acciones necesarias para establecer las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para que, en caso de así considerarlo la comunidad, derivado del proceso de consulta ordenado, administre directamente los recursos públicos que le correspondan.

Para sustentar tales puntos **resolutivos**, el Tribunal responsable desarrolló una argumentación, siguiendo, sustancialmente, los parámetros determinados por esta Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, destacadamente el criterio según el cual la administración directa de los recursos que le correspondan a las comunidades y pueblos indígenas está sujeta a una consulta previa, lo que garantiza una participación política efectiva de las personas indígenas, por conducto de sus instituciones o autoridades representativas.

Sobre esta base la autoridad jurisdiccional responsable se pronunció expresamente acerca de la entrega de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena y determinó que su entrega **solo sería posible jurídicamente** a condición de realizarse una consulta indígena previa en los términos indicados en la propia resolución, es decir, ***“sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos colectivos, para que sea la Asamblea General quien determine si acepta o no la referida transferencia de recursos”*** [énfasis añadido].

De lo anterior se desprenden tres elementos destacados: a) la autoridad responsable condicionó la entrega de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena a la realización de una consulta previa; b) que dicha consulta abarca los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos colectivos, y c) que la Asamblea General sea quien determine si acepta o no la transferencia de los recursos.

No obstante, como se indicó, el Tribunal responsable, al establecer que la Asamblea General sea quien determine si acepta o no la referida transferencia de recursos, pasó por alto que la consulta indígena relacionada con la transferencia de recursos que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Federal, no puede válidamente tener por objeto que los sujetos de la consulta acepten o no la transferencia de tales recursos,

cuando la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec tiene reconocido el derecho a recibir recursos de conformidad con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, sino que se circunscribe a la definición de los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno en relación con la administración directa de los recursos públicos que le corresponden, es decir, versa sobre aspectos operativos o instrumentales, y soslayó que los sujetos de la consulta deben ser las autoridades municipales y tradicionales comunitarias y no la Asamblea General.

4.3.3. Precisión de los alcances y la materia de la consulta indígena ordenada

En primer lugar, en cuanto a la decisión de condicionar la entrega de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena a la realización de una consulta previa, esta Sala Superior estima indispensable precisar que el objeto de la consulta indígena no debe ser la entrega misma de los recursos que constitucional y legalmente le correspondan, sino la definición de los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos, ya que debe tenerse en cuenta el derecho constitucional y legal de las comunidades a administrar directamente los recursos que le corresponden; derecho que, efectivamente, no puede estar condicionado a los resultados de una consulta indígena, cuando son las propias autoridades representativas de la comunidad las

que solicitan la entrega de tales recursos, lo que, en principio, hace innecesaria la consulta acerca de si aceptan o no la transferencia de los recursos.

Lo anterior, toda vez que el Tribunal responsable no consideró que la entrega de los recursos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en principio, no requieren ser sometidos a consulta, pues su entrega está prevista como un deber de las autoridades municipales —y correlativamente un derecho de las agencias municipales—, quedando solamente por definir las condiciones y elementos mínimos necesarios de dicha entrega.

En segundo lugar, en lo referente a la consulta para definir los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades, la consulta es procedente, pues la autoridad municipal requiere conocer la opinión de las autoridades de la comunidad sobre tales aspectos a fin de estar en posibilidad de entregar, de manera efectiva, los recursos a las autoridades competentes en condiciones de legalidad y transparencia, así como los montos y en los plazos que correspondan dentro de los parámetros legales y comunitarios conducentes.

De ahí que, en casos como el presente, solo es válido condicionar la entrega de recursos a la definición de los elementos mínimos que hagan posible y viable dicha entrega, no así la entrega misma, ya que esa entrega constituye un deber de las autoridades municipales y estatales —y

SUP-JDC-1966/2016

correlativamente un derecho de las agencias municipales— , por lo que solamente es válido definir y establecer los elementos que posibiliten en condiciones de **legalidad, transparencia y rendición de cuentas**, los cuales deben ser **culturalmente compatibles** con la propia comunidad indígena. Estos elementos deben determinarse mediante la consulta y en colaboración con las autoridades tradicionales competentes, de acuerdo con los sistemas normativos de la comunidad.

Lo anterior, como lo determinó esta Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, atiende a la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, no sólo respecto de sus formas de elección sino también respecto al derecho a la transferencia de responsabilidades vinculadas con la administración de recursos públicos previstos en la normativa local, derivado de su derecho al autogobierno y a la participación política efectiva de los pueblos y comunidades indígenas.

En efecto, si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal mexicano, en los términos del artículo 115 constitucional, es una institución flexible, que atiende a las circunstancias de cada entidad federativa, por lo que se reconoce la existencia de **regímenes municipales diferenciados**.

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

mediante procedimientos medibles, existen también municipios en los cuales la población indígena es minoritaria (“municipios indígenas en sentido amplio” o “*municipios con presencia de comunidades indígenas*”).

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

Lo anterior, en el entendido de que la normativa constitucional e internacional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr derechos iguales con respecto a su participación en la vida pública. Por lo que es obligación de las autoridades municipales promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

La existencia de regímenes municipales diferenciados permite que cada legislación local disponga la forma en que se administrarán los recursos por las agencias municipales u otras entidades reconocidas, sin que ello implique la posibilidad de

desconocer los derechos que la propia Constitución General de la República reconoce a los pueblos y comunidades indígenas. En el caso del Estado de Oaxaca, el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca dispone expresamente el deber de los ayuntamientos de entregar mensualmente a las agencias municipales y de policía los montos que les corresponden de acuerdo a la proporción del número de habitantes y de conformidad con la capacidad recaudatoria de cada una de ellas.

En tales supuestos, en que la propia legislación local dispone la transferencia de recursos públicos a las agencias municipales o de policía y si estas entidades o autoridades auxiliares se corresponden con comunidades y pueblos indígenas, se actualiza también el deber de consulta y el derecho de participación de tales comunidades, a partir de las siguientes premisas normativas:

En primer lugar, es preciso señalar, como lo ha establecido esta Sala Superior en otras ocasiones,²⁸ que reforma al artículo 2º constitucional, en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de agosto de dos mil uno, dispuso que la “*Nación mexicana es única e indivisible*”, a la vez que reconoció la composición pluricultural de la Nación; estableció que los *pueblos indígenas* son aquellos que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

²⁸ Por ejemplo, en el juicio **SUP-JDC-1865/2015**.

Asimismo, estableció que la conciencia de su identidad indígena constituye criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y definió que **son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con su propio sistema normativo, denominado también por “usos y costumbres”**.

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

En segundo lugar, de la lectura del artículo 2° constitucional, en relación con el 115 del mismo ordenamiento, se advierte que los municipios integrados por sistemas normativos indígenas (denominados también por “usos y costumbres”), ya sea **por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades electorales, judiciales y administrativas, federales y locales**, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno — además de lo que establezca la Constitución Federal— conforme lo establezca la Constitución local, así como **las leyes aplicables en materia municipal**, tanto aquellas que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas

que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.²⁹

Lo anterior, en el entendido de que **la normativa constitucional y convencional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr derechos iguales con respecto a su participación en la vida pública respecto de su cultura y su forma de organización interna.**

Ello, toda vez que la **igualdad real o material**³⁰ y, particularmente, la igualdad sustantiva de oportunidades en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas es un mandato expreso del artículo 2º, Apartado B, de la Constitución Federal, el cual dispone:

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la **igualdad de oportunidades** de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y **determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**

²⁹ En éste y en los cinco párrafos siguientes, se siguen las consideraciones de la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1865/2015.

³⁰ El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la distinción entre dos concepciones de igualdad: "El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho." Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas", párr. 99.

Para **abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos** y comunidades indígenas, **dichas autoridades, tienen la obligación** de:

I. **Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas** con el propósito de **fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos**, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, **con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos** (*Énfasis añadido*).

Lo dispuesto en el artículo 2º constitucional debe interpretarse en sentido evolutivo o dinámico, que contextualice la norma al momento de su aplicación, a fin de garantizar la más amplia y efectiva garantía. Esta Sala Superior comparte el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que las normas sobre derechos fundamentales deben interpretarse de manera evolutiva ateniendo a interpretación más favorable para la tutela de los derechos protegidos.³¹

En tercer lugar, las autoridades municipales tienen el deber constitucional de determinar **“equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos”** (artículo, 2, apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal).³²

³¹ Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrs. 83 y 84.

³² “La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos./ Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones

Acorde con lo anterior, es preciso señalar que la Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar **la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**

En tal virtud, puesto que los tribunales pueden válidamente intervenir en la implementación de políticas públicas, particularmente en contextos de desigualdad estructural, como en los que están inmersos y afectan a los pueblos y comunidades indígenas, esta Sala Superior considera que, en el caso, procede realizar un proceso de consulta especial y diferenciado sobre aspectos muy concretos a la comunidad indígena por conducto de las autoridades municipales y comunitarias tradicionales que comparecen al presente juicio.

Lo anterior, en atención a las siguientes razones:

1. El deber de realizar una consulta previa, libre e informada, cuando exista una medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar los derechos de los pueblos indígenas está previsto expresamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.”

2. En ese sentido lo ha considerado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª.), de rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.³³

3. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está fundado, entre otros, en **“el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural”**, los cuales deben garantizarse, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática, según lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Sarayaku.³⁴

4. De igual forma, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos vincula la obligación de consulta con la **obligación general de garantía de los derechos humanos** reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso dicha obligación debe

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, tomo 1, agosto de 2013, p. 736. Reg. IUS 20004170.

³⁴ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.

leerse en clave de las particularidades culturales.³⁵ En las palabras del propio tribunal interamericano [énfasis añadido]:³⁶

“La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.”

5. En relación con las características de la consulta previa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las consultas, entre otros requisitos, deben realizarse de buena fe, de manera informada, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de

³⁵ *Cfr.* Centro de Derechos Humanos, “Derechos humanos y pueblos indígenas en Chile. Análisis jurisprudencial para procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT”. Claudio Nash R., Constanza Nuñez D, Minda Bustamante S, noviembre de 2014.

³⁶ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 166. [Se han omitido las notas internas]

decisiones. Así lo determinó la Corte Interamericana en el citado Caso Sarayaku [énfasis añadido].³⁷

“La Corte ha establecido que para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados.”

6. En el Caso Sarayaku³⁸ la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó, en primer lugar, que está claramente reconocida la obligación de los Estados de realizar **“procesos de consulta especiales y diferenciados”** cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas y, en segundo lugar, que tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, **“para que pueda entenderse como un posicionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades**

³⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 177. [Se han omitido las notas internas]

³⁸ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr.165.

estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados".

7. Acerca de la pregunta ¿cuándo procede la consulta indígena? se plantea una cuestión fundamental, en la medida en que depende de lo que se considere que constituye una afectación a la vida comunitaria y a su esfera de derechos e intereses colectivos.

Al respecto, el tribunal interamericano ha señalado como criterio general que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, con base en la premisa toral de que el derecho a la identidad cultural constituye un derecho humano de carácter colectivo, según lo determinó en el Caso Sarayaku [énfasis añadido].³⁹

"La Corte considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio N° 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a "asumir el control de

³⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217. [Se han omitido las notas internas]

sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.

8. Así, la Corte Interamericana ha sostenido una visión no restrictiva sino amplia de la obligación de realizar un proceso de consulta que no solo se limita a una afectación directa y menos a una afectación que ponga en riesgo la existencia de la comunidad, sino que la evaluación del objeto o materia de la consulta debe tener en consideración los aspectos que puedan tener un impacto directo o indirecto en la forma de vida o en la cosmovisión de la comunidad indígena.

9. Sobre el particular, resulta ilustrativa la sentencia en el Caso Saramaka que interpretó la respectiva sentencia de fondo, en donde aclaró los alcances de la consulta [énfasis añadido]:⁴⁰

“En este sentido, la Sentencia ordena al Estado consultar con el pueblo Saramaka al menos acerca de los siguientes seis asuntos: (1) el proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; (2) el proceso mediante el cual se otorgue a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran; (3) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y dar efecto legal al derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado; (4) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; (5) sobre los

⁴⁰ [Se han omitido las notas internas]

SUP-JDC-1966/2016

resultados de los estudios previos de impacto social y ambiental, y (6) en relación con cualquier restricción a los derechos de propiedad del pueblo Saramaka, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio Saramaka.”

10. En consonancia con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó al resolver los amparos revisión 499/2015 y 500/2015 que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental “para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”. Al mismo tiempo, ha aclarado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado “pueda causar impactos significativos en su vida o entorno”.

En todo caso, la Segunda Sala concluyó que las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL

ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.⁴¹

11. Como lo ha determinado la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el deber del Estado a la consulta **no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse**, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Lo anterior, encuentra respaldo argumentativo en la tesis 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER

⁴¹ **Texto:** El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, tomo II, junio de 2016, p. 1213. Registro IUS: 2011957. [Énfasis añadido]

ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.⁴²

12. Es importante señalar que, si bien es cierto que el artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal dispone que, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, también es verdad que, conforme a lo expuesto, el sentido y el alcance de la consulta no puede ser interpretado restrictivamente sino que es necesario asumir un enfoque amplio, aunque muy concreto, de las cuestiones que deben ser objeto del proceso de consulta.⁴³

13. Consecuentemente, la consulta indígena, en los términos establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en su artículo 6º) y en las sentencias invocadas y aplicables de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deberá ajustarse a los siguientes estándares mínimos:

⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, tomo 1, agosto de 2013, p. 736. Reg. IUS 20004170.

⁴³ Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6º y 7º del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile, 2012, párr. 30. <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf> [último acceso 24 de febrero de 2017]

- a) Debe ser previa al acto;
- b) Debe ser de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;
- c) Debe ser **culturalmente adecuada**,⁴⁴ accesible y a través de sus instituciones representativas, y
- d) Debe ser informada.

En la especie, tomando en cuenta que *(i)* el objeto de la consulta indígena son todos aquellos aspectos que puedan tener un impacto directo e indirecto en la forma de vida de la comunidad; *(ii)* las cuestiones relativas a la decisión de sus necesidades prioritarias, la aplicación y destino de los recursos públicos que le corresponden a las comunidades indígenas, con vistas a su desarrollo integral, pueden incidir en su vida cultural y social, y *(iii)* el proceso de consulta puede ser especial y diferenciado, esta Sala Superior determina que la consulta ordenada por el Tribunal responsable debe limitarse **exclusivamente a la definición de los elementos mínimos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos**, derivada del derecho al autogobierno. Lo que implica alcanzar un acuerdo para esa finalidad.

Al respecto, es preciso especificar algunos de los **parámetros mínimos** de la consulta indígena de que se trata, en el

⁴⁴ Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015.

entendido de que deben ser culturalmente compatibles con comunidad:

En primer lugar, cabe advertir que, como se indicó, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones.

En segundo lugar, tomando en consideración lo anterior y la necesidad de proteger la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, esta Sala Superior no podría válidamente determinar *a priori* dichos métodos tradicionales para la toma de decisiones, sino que respeta los métodos tradicionales de la comunidad indígena para la toma de decisiones.

En tercer lugar, es posible determinar ciertos y determinados elementos mínimos de carácter cualitativo y cuantitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionada con la administración de recursos, derivada del derecho de autogobierno, tales como los siguientes, de forma enunciativa mas no limitativa:

Aspectos cualitativos:

- Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuicantes que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos;

- Las **cuestiones mínimas** relativas a la **rendición de cuentas** y la **transparencia** (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y
- Los **criterios de equidad** con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte del Ayuntamiento de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca, de conformidad con el artículo 2º apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal.
- Los criterios de **ejecución** para la **operatividad** de la entrega de recursos. Esos criterios darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega. Por ejemplo: **a)** fechas; **b)** si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones; **c)** si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; **d)** las constancias de recibo; etcétera, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.

Aspectos cuantitativos:

- El porcentaje que correspondería a las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes respecto de la totalidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, que deriven, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, adicionales a los previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación

SUP-JDC-1966/2016

Fiscal para el Estado de Oaxaca, tales como partidas específicas, o bien aportaciones extraordinarias.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que, como lo determinó esta Sala Superior, al resolver el juicio **SUP-JDC-1865/2015**, las legislaturas de las entidades federativas, entre otras autoridades, tienen ciertas y determinadas obligaciones en relación con los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, derivadas de lo dispuesto en la Constitución Federal:

*“Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas** (penúltimo párrafo).*

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

Entonces, las disposiciones legales aplicables, particularmente el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, deben interpretarse en clave de derechos humanos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de la interpretación más favorable de los derechos de las

personas, pueblos y comunidades indígenas y de una interpretación sistemática y, por ende, armónica, de lo dispuesto en el invocado artículo 2º constitucional, en relación con los artículos 1º y 115 constitucionales, puesto que el artículo 2º constitucional establece un régimen específico en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior es así, porque el invocado artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca establece como titulares del derecho respectivo a las agencias municipales y de policía a secas, sin distinguir si tienen o no presencia indígena como, de hecho, en el caso particular, ocurre.

En tal virtud, bajo una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, del citado artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca y del artículo 2º constitucional, debe entenderse que las previsiones del artículo 24 son aplicables a las agencias municipales con presencia indígena, como acontece con la de San Marcos Zacatepec, con un sentido de equidad, frente a la desigualdad estructural que ha afectado a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, con vistas a la igualdad real o sustancial a que se refiere el propio artículo 2º constitucional.

Asimismo, es necesario aplicar un criterio de diferenciación entre unos y otros regímenes y, en el caso particular, dejar a salvo expresamente los recursos que le corresponden a la Agencia Municipal de San Marcos, Zacatepec, ya que **se trata de recursos resguardados por ley que la parte actora debe**

SUP-JDC-1966/2016

recibir por mandato legal expreso y, por lo tanto, a disponer libremente conforme a la ley, sin que sea necesario, tratándose de esos recursos, una consulta indígena previa para que se puedan disponer libremente, sino solo de una consulta para definir los elementos mínimos para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos.

Al respecto, si bien, como lo determinó esta Sala Superior al resolver el citado juicio **SUP-JDC-1865/2015**, las cuestiones de carácter fiscal, en principio, podrían escapar de la competencia de este Tribunal Electoral, en cuanto a la definición de montos o responsabilidades en los ámbitos fiscal y administrativo, ello no implica dejar de considerar tales recursos cuando se reclama el pleno respeto a los derechos colectivos de autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, vinculados con la participación política efectiva en relación con la administración directa de los recursos que les corresponden.

En consecuencia, en casos como el presente, se deben considerar aquellos recursos que, independientemente de su origen fiscal, están resguardados por disposición expresa de la legislación local en favor de las agencias municipales, pues el deber de transferencia de responsabilidades deriva no sólo de tales disposiciones fiscales, sino también de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas en el artículo 2º constitucional.

Con base en lo expuesto, se consideran **fundados** los agravios de la parte actora cuando afirma que la resolución impugnada debió ordenar al Ayuntamiento responsable la entrega de los recursos económicos conforme con la legislación vigente en el Estado de Oaxaca y no condicionar dicha entrega a una consulta a la Asamblea General comunitaria.

Lo anterior con independencia de que los promoventes manifiesten que, en su concepto, no se debe someter a consulta nada de lo relacionado con la entrega de recursos públicos que les corresponden; pues, tratándose de la administración directa de los recursos que le correspondan a la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, si bien es cierto que se trata de un derecho derivado directamente del artículo 2º, apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal y de la legislación local, también lo es que la entrega de dichos recursos requiere de la definición previa de una serie de elementos cuantitativos y cualitativos relacionados con montos, plazos, y modalidades de entrega, así como con los requisitos mínimos de transparencia y rendición de cuentas; estos elementos necesariamente deben determinarse mediante consulta y en colaboración entre las autoridades estatales o municipales y las comunidades indígenas que correspondan.

En este sentido, la consulta opera como una garantía para la efectividad del derecho a la participación política y a la autonomía, y es congruente también con lo dispuesto, por ejemplo, en la citada tesis 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de

SUP-JDC-1966/2016

rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.⁴⁵

De esta forma, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada para el efecto de precisar que la consulta ordenada por el Tribunal responsable se limite exclusivamente a la definición de los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos, derivada del derecho al autogobierno.

En ese sentido, la consulta si bien constituye, en el caso, una cuestión operativa o instrumental sobre el manejo de los recursos, garantiza una participación política efectiva de la comunidad indígena por conducto de sus instituciones o autoridades representativas.

Lo anterior es así, porque, en atención a los principios constitucionales de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, previstos en el artículo 1º constitucional, se desprende que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, que incluye, entre otros

⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, tomo 1, agosto de 2013, p. 736. Reg. IUS 20004170.

aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural.

En ese sentido, las autoridades municipales deben determinar **equitativamente**, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

Acerca de la consulta indígena, es importante señalar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta no se limita al derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que —como lo han subrayado los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—⁴⁶ existe una interrelación de los conceptos de consulta y de participación. Esto implica que los pueblos y comunidades indígenas no sólo deben dar a conocer su respuesta y ser capaces de influir sobre las propuestas emprendidas desde el exterior, sino que además deben **participar activamente y proponer medidas**,

⁴⁶ OIT, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169). *Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT*, Ginebra, 2013, p. 20.

programas y actividades que les permitan construir su desarrollo.

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

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

Así, por ejemplo, al resolver el **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**, la Corte Interamericana recordó que el artículo 23 de la Convención Americana (relativo a los derechos políticos) dispone el deber de gozar de los derechos y oportunidades “de participar en la dirección de los asuntos públicos [...]” y por tanto que “la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar en la adopción de

decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”; en consecuencia, el tribunal interamericano concluyó que “la falta de mecanismos expresos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas Kaliña y Lokono [...], configura una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para hacer efectivas tales medidas, a fin de garantizar [entre otros] **los derechos políticos**, en perjuicio de los Pueblos Kaliña y Lokono.”⁴⁷

Lo anterior tiene su fundamento en una interpretación más favorable de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, así como en una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica y evolutiva de los artículos 1º y 2º, de la Constitución Federal; así como 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Consecuentemente, el Tribunal responsable, al establecer que la consulta indígena constituye un paso previo a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de su derecho al autogobierno vinculado con su derecho a la participación política efectiva, se apegó, en principio, a los parámetros determinados por esta Sala Superior, en particular al criterio conforme al cual la consulta indígena previa es

⁴⁷ *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 196 y 197.

procedente para definir los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno.

No obstante, se afirma “en principio”, ya que, a juicio de esta Sala Superior, el Tribunal responsable se excedió al condicionar la entrega misma de los recursos a la consulta, cuando la consulta debe tener por objeto definir los elementos mínimos para la transferencia de responsabilidades.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las tesis LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016 aprobadas por esta Sala Superior, de rubros: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL”**; ⁴⁸ **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO”** ⁴⁹ y **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE**

⁴⁸ Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIII/2016>.

⁴⁹ Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIV/2016>.

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”.⁵⁰

4.3.4. Precisión de las autoridades representativas para efectos de la consulta

En relación con la afectación a los sistemas normativos internos alegada, esta Sala Superior considera que el Tribunal responsable al dirigir la consulta a la Asamblea General dejó de considerar el carácter representativo de los promoventes y con ello desconoció las atribuciones y normas internas de la comunidad, sin justificación o motivación alguna.

Al respecto, los promoventes manifiestan expresamente, en su escrito inicial de demanda, ser ciudadanas y ciudadanos originarios y vecinos de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec; comparecer por su propio derecho y en su calidad de indígenas y, además, se ostentan como autoridades municipales y autoridades tradicionales de la comunidad de San Marcos Zacatepec, tal como lo ilustra el cuadro siguiente:

<i>Nombre</i>	<i>Cargo con el que se ostenta</i>
Porfirio Sánchez	Agente municipal

⁵⁰ Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXV/2016>.

SUP-JDC-1966/2016

Francisco Javier Ayuzo González	Suplente del agente municipal
Fernanda Nicolás González	Regidora primera de la agencia municipal
Micaela García López	Regidora segunda de la agencia municipal
Alejandro Canseco Hernández	Alcalde único constitucional de la agencia municipal
Héctor Torres Moreno	Suplente del alcalde
Delfino Santiago Pérez	Principal de la comunidad
Juan Santiago Pérez	Principal de la comunidad
Zenon González Hernández	Principal de la comunidad
Alejandra López Ramírez	Principal de la comunidad
Anselmo Flores	Principal de la comunidad
Silviano Cortés Hernández	Presidente del Honorable Consejo de Ancianos
Heriberto Silva Cruz	Suplente del Presidente del Honorable Consejo de Ancianos
Pedro Diego González	Secretario del Honorable Consejo de Ancianos
Arcadio Aguilar Hernández	Tesorero del Honorable Consejo de Ancianos

Cabe indicar, que los promoventes tienen reconocido el carácter con el que se ostentan en los autos del juicio JDCI/46/2016, como lo reconoce la autoridad responsable en su

informe circunstanciado.⁵¹ En el caso de las autoridades municipales los ahora actores exhibieron las documentales de la designación respectiva,⁵² sin que obre en autos elemento alguno que contradiga el carácter con el que se ostentan como autoridades municipales y tradicionales, esto es, titular y suplente de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, regidora primera y regidora segunda, titular y suplente de la Alcaldía, así como *principales de la comunidad* e integrantes del *Honorable Consejo de Ancianos*, respectivamente.

Al respecto, es importante señalar que, como se indicó, puesto que la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec, compareciente al juicio, cuenta con población indígena y, asimismo, comparecen autoridades tradicionales y comunitarias de la propia localidad, indígena, las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en el caso particular, deben interpretarse a la luz del principio del pluralismo cultural (artículo 2º constitucional) y del **principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas**, conforme a una interpretación sistemática y, por ende, armónica, de lo dispuesto en el invocado artículo 2º constitucional, en relación con los artículos 1º y 115 constitucionales. Ello porque los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocido constitucionalmente los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, frente a las autoridades municipales de la cabecera y del Estado de Oaxaca.

⁵¹ Autos del cuaderno accesorio del presente expediente.

⁵² Autos del cuaderno accesorio del presente expediente, fojas 41-57.

Por lo tanto, las disposiciones legales invocadas deben interpretarse en el sentido de que las agencias municipales y de policía que elijan a sus autoridades comunales conforme al sistema normativo indígena vigente en cada una de ellas gozan de plena autonomía y libre determinación respecto de la cabecera municipal, por lo que no existe necesariamente y en todos los casos una subordinación entre las agencias y la cabecera.

Con esta interpretación se pretende reconocer plenamente los derechos y la legitimidad de las autoridades tradicionales y comunitarias que, en el caso, representan a la comunidad indígena actora.

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, la tesis VIII/2015, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE.**⁵³

Entonces, bajo la premisa anterior consistente en maximizar la autonomía, deben interpretarse las disposiciones que a continuación se indican:

Así, en términos generales, la Agencia Municipal constituye una *categoría administrativa* dentro del nivel de Gobierno Municipal y para tener esa categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes, de conformidad

⁵³ Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=VIII/2015>

con el artículo 17, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.⁵⁴

Por su parte, la alcaldía es uno de los órganos a través de los cuales se imparte la justicia municipal, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que dispone, además, que en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres se respetará la forma de elección de estos cargos.⁵⁵

Respecto a los agentes municipales, éstos son, en principio, autoridades auxiliares del Ayuntamiento; y por cada agente municipal, existe un suplente, en los términos del artículo 76, fracción, I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.⁵⁶

De acuerdo con la legislación local, los agentes municipales actúan en sus respectivas demarcaciones y tienen las atribuciones que son necesarias para mantener, en términos de

⁵⁴ “ARTÍCULO 17.- Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y

II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes”.

⁵⁵ “ARTÍCULO 144.- La Justicia Municipal se impartirá a través de los alcaldes, que serán designados con base en la fracción VIII del artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Durará en el desempeño de su cargo un año a partir de la fecha de su nombramiento el cual podrá prorrogarse por acuerdo del Ayuntamiento hasta el término de la gestión.

En los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres se respetará la forma de elección de estos cargos.”

⁵⁶ “ARTÍCULO 76.- Son autoridades auxiliares del Ayuntamiento:

I.- Los agentes municipales;

II.- Los agentes de policía, y

Por cada agente municipal o de policía, habrá un suplente.”

la propia ley y disposiciones complementarias, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen.⁵⁷

En particular, conforme al artículo 80 de la invocada ley municipal local,⁵⁸ corresponden, en general, a los agentes municipales las siguientes obligaciones:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al Presidente Municipal, las violaciones a las mismas;

Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

⁵⁷ “ARTÍCULO 77.- Los agentes municipales y de policía actuarán en sus respectivas demarcaciones y tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley y disposiciones complementarias, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen.”

⁵⁸ “ARTÍCULO 80.- Corresponden a los agentes municipales y de policía las siguientes obligaciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al Presidente Municipal, las violaciones a las mismas;

II.- Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;

IV.- Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;

V.- Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

VI.- Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;

VII.- Informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste, y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva; así informar al Ayuntamiento la recaudación por concepto (sic) agua que hayan realizado, por sí o a través de sus comités.

VIII.- Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable;

IX.- Participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal para la priorización de sus obras; y

X.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del Ayuntamiento”.

Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;

Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;

Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;

Informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste, y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva; así como informar al Ayuntamiento la recaudación por concepto de agua que hayan realizado, por sí o a través de sus comités.

Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable;

SUP-JDC-1966/2016

Participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal para la priorización de sus obras, y

Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del Ayuntamiento.

De lo expuesto se advierte que los promoventes cuentan con las competencias legales y la representatividad comunitaria suficientes para ser consideradas como autoridades o instituciones representativas para el efecto de que la consulta indígena se realice por su conducto para definir cualquier elemento cuantitativo o cualitativo que se estime necesario para efecto de la transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos públicos que le corresponden a la agencia municipal de la que forman parte y, por lo tanto, no se encuentra justificación alguna del por qué la autoridad responsable remitió dicha consulta a la Asamblea General comunitaria.

Lo anterior, no implica desconocer la importancia y relevancia de dicho órgano, que, incluso, ha sido reconocida, por regla general, como el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones.⁵⁹ Ello, porque la Asamblea General comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades, de

⁵⁹ Véase Tesis XIII/2016, de rubro ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOpte RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XIII/2016>.

conformidad con el artículo 65BIS de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.⁶⁰

No obstante, los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno suponen reconocer también los diferentes ámbitos de responsabilidad, sistemas de cargos y atribuciones de las diferentes autoridades tradicionales, de forma tal que sólo se consulte a la Asamblea General comunitaria cuando existan razones que así lo justifiquen, pues en ocasiones la convocatoria a dicha asamblea responde a cuestiones específicas de cada comunidad o requiere una serie de acciones o esfuerzos por parte de sus integrantes que resultarían innecesarios si los asuntos pueden resolverlos las autoridades tradicionales designadas para realizar precisamente gestiones o ejercer sus atribuciones ante las autoridades municipales o estatales, con independencia de los mecanismos internos de control que tenga cada comunidad.

Por consiguiente, el Tribunal responsable al haber ordenado que la consulta se hiciera a la Asamblea General comunitaria sin justificar ni exponer razones específicas para ello (más allá de afirmaciones generales sobre su carácter de máxima autoridad), desconoció el carácter representativo de los promoventes, que fueron además los solicitantes de la transferencia de responsabilidades y con ello se demora, se dificulta o se hace más complejo, de manera innecesaria el proceso de toma de

⁶⁰ “ARTÍCULO 65 BIS.- La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.
[...].”

decisiones por parte de la comunidad sobre cuestiones relacionadas con la administración directa de los recursos que le corresponden, en perjuicio de la propia comunidad.

Consecuentemente, lo procedente es que la consulta ordenada por el Tribunal responsable se realice a las autoridades municipales y comunitarias tradicionales enjuiciantes, a fin de que sean tales autoridades las que definan los elementos cuantitativos y cualitativos mínimos que deberán definirse, en cooperación con las autoridades municipales para la efectiva transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos que le corresponden a la Agencia Municipal de San Marcos, Zacatepec y a sus autoridades tradicionales comunitarias, actores en el presente juicio.

Lo anterior en el entendido de que el representante común en este juicio podrá servir de enlace entre las autoridades municipales y comunitarias tradicionales enjuiciantes, por un lado, y las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta sentencia, por otro.

5. EFECTOS

En congruencia con lo anterior, esta Sala Superior procede a fijar los efectos de la sentencia, no solo para **restituir** a los promoventes en el uso y goce de sus derechos violados, sino también con una orientación **correctiva** hacia la situación de los pueblos y comunidades indígenas, que se encuentran en una

situación de desventaja estructural, de conformidad con los artículos 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Medios y 17 y 99 en conjunción con el artículo 2º, de la Constitución Federal.

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

5.1. No se condicionen a la consulta indígena ordenada en la sentencia reclamada, todos aquellos recursos de los que puede disponer la parte actora por disposición de la Constitución Federal y ley, en particular los recursos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en cuanto que el **objeto de la consulta** deberá circunscribirse a la definición de los elementos mínimos, cualitativos y cuantitativos, compatibles con su cultura que permitan la transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos que le correspondan para que se ejerzan, en atención a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

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

5.3. En cuanto a las **condiciones** de la consulta, deberá realizarse de buena fe y ser culturalmente adecuada, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias tradicionales comparecientes y con la finalidad de llegar a un

consentimiento y consenso informado, a la mayor brevedad posible a fin de no hacer nugatorio el derecho de la propia comunidad indígena de la Agencia Municipal de San Marcos, Zacatepec.

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

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

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

6. SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Con el objeto no sólo de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente resolución por parte de los integrantes de la comunidad del Municipio, sino también porque es preciso emplear un lenguaje más accesible para comunicar efectivamente esta sentencia —y toda decisión jurisdiccional—, particularmente a los justiciables, al Municipio y

a las personas indígenas que lo integran, esta Sala Superior estima procedente elaborar una comunicación oficial de la presente resolución en **formato de lectura accesible**. El fin es facilitar su traducción en las lenguas que correspondan con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.

Al respecto, con base en lo previsto por los artículos artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como una forma de promover su propia cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.⁶¹

⁶¹ Ello es acorde también con la jurisprudencia 32/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR**

SUP-JDC-1966/2016

En el caso, se estima conveniente la traducción de la comunicación en formato de lectura fácil o accesible y de los puntos resolutiveos de la sentencia, atendiendo que de acuerdo con los datos disponibles al dos mil diez existían al menos 3,242 (tres mil doscientos cuarenta y dos) personas que hablan una lengua indígena en el Municipio,⁶² a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan ser consultadas.

Par tal efecto, se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la traducción de la siguiente comunicación y de los puntos resolutiveos.

Para ese efecto, se deberá considerar como síntesis de la presente sentencia en versión más accesible la siguiente:

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA SUP-JDC-1966/2016

SUP-JDC-1966/2016

Sentencia de la Sala Superior de XXXX de marzo de dos mil diecisiete

LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 26 y 27.

⁶² Dato obtenido de la dirección electrónica: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=20&mun=399> consultada en la fecha de la presente resolución.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la consulta a las autoridades tradicionales de la Agencia Municipal de San Marcos Zacatepec se realice exclusivamente respecto a los elementos mínimos necesarios para garantizar con transparencia la transferencia de responsabilidades respecto de los recursos económicos que, conforme a la Constitución Federal y a la ley, le corresponden. La consulta deberá hacerse a las autoridades tradicionales y comunitarias y no a la asamblea general como lo ordenó el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca en la sentencia JDCI/46/2016.

Esta decisión se funda principalmente en que, de conformidad con la Constitución y la ley, la Comunidad de San Marcos Zacatepec tiene derecho a recibir y usar libremente los recursos públicos que le correspondan. Por ese motivo, la entrega de dichos recursos no debe depender de que se lleve a cabo una consulta con la comunidad, sino que la materia de la consulta se debe limitar a los elementos mínimos cualitativos y cuantitativos, como el monto, las condiciones en que se entregará el recurso y los requisitos mínimos de transparencia y rendición de cuentas que deberán ser compatibles con la cultura y la organización de la comunidad.

Hechos del caso

Los días veintidós de junio y ocho de julio del dos mil dieciséis, algunas autoridades de la Comunidad de San Marcos Zacatepec pidieron al Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, Oaxaca, recursos económicos para desempeñar su cargo. Ante la falta de respuesta, presentaron un juicio que fue enviado al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.

SUP-JDC-1966/2016

El Tribunal estatal dijo que la Comunidad tiene derecho a administrar directamente ciertos recursos públicos, pero que el mismo dependía de que, a través de una consulta, la asamblea general de la comunidad aceptara la transferencia de los recursos. Las autoridades de la Comunidad de San Marcos Zacatepec no estuvieron de acuerdo con esa decisión y presentaron el juicio que se resuelve con esta sentencia.

Problemática por resolver

Los integrantes de la Comunidad impugnaron la sentencia del Tribunal de Oaxaca con el objeto de que les sean entregados inmediatamente los recursos que les corresponde administrar directamente como Agencia Municipal. En su opinión, el derecho de la Comunidad de San Marcos Zacatepec no debe depender de que se haga una consulta a la asamblea general.

El problema a resolver consiste en determinar si fue correcta la manera como el Tribunal de Oaxaca ordenó que se hiciera la consulta, en particular sobre la materia de la consulta y las autoridades a quienes se debe realizar.

Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que debe modificarse la sentencia del Tribunal de Oaxaca, por las razones siguientes:

1) En casos como el presente en que las propias autoridades comunitarias reclaman la entrega de recursos públicos conforme a sus atribuciones, la consulta relacionada con su derecho a administrar de manera directa los recursos públicos que les corresponden debe hacerse únicamente sobre la cantidad, las condiciones de entrega de los recursos y los requisitos mínimos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, no sobre su derecho a administrarlos, pues éste

está garantizado en la Constitución, en diferentes instrumentos internacionales y en la legislación de Oaxaca.

En consecuencia, ese derecho no puede depender de los resultados de una consulta, cuando son las mismas autoridades comunitarias responsables de la administración de los recursos quienes la solicitan. Además, la ley de Oaxaca dice que la entrega de los recursos a las agencias municipales es un deber que tienen las autoridades municipales, por lo que no es necesario someterlo a una consulta.

2) La consulta indígena debe celebrarse con las autoridades municipales y tradicionales de la Comunidad al ser las instituciones o autoridades representativas y ejercer sus propias atribuciones y competencias conforme a sus sistemas normativos internos, sin que sea necesario consultar a la asamblea general, salvo que existan razones que así lo justifiquen.

En el caso no se advierten razones para que se consulte a la Asamblea General comunitaria dado que comparecen a juicio diversas autoridades tradicionales y comunitarias en representación de la comunidad indígenas.

Efectos de la sentencia

La decisión de la Sala Superior es **modificar** la sentencia del Tribunal de Oaxaca para los **efectos** siguientes:

- Consultar, a la mayor brevedad posible, a las autoridades municipales y tradicionales de la comunidad que presentaron el juicio, exclusivamente sobre las condiciones mínimas para la entrega de los recursos económicos que debe administrar directamente la comunidad.

SUP-JDC-1966/2016

- La consulta indígena deberá hacerse considerando las prácticas, normas y procedimientos de la comunidad y con el fin de llegar –lo más pronto posible– a un acuerdo informado.
- Se vincula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca para que, conjuntamente con el Ayuntamiento de Santa Catarina Juquila, realicen la consulta indígena.
- El resultado de la consulta, en este caso, será obligatorio o vinculante para las autoridades.
- Las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta sentencia deberán informar a la Sala Superior los actos relacionados con su cumplimiento.

7. RESOLUTIVOS

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

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda. En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-JDC-1966/2016

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO