

EL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU NEGACIÓN. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS SUP-JDC-131 Y SUP-JDC-145 DE 2020

Érika BÁRCENA ARÉVALO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El caso Pichátaro*. III. *La determinación de la Segunda Sala y la negación del derecho a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el ejercicio directo de recursos públicos*. IV. *La lucha sigue y sigue*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos de autonomía y autodeterminación han estado en el centro de las luchas indígenas desde que pueden denominarse así.¹ No en vano son el eje del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de los Acuerdos de San Andrés o del artículo 2o. constitucional. La concepción ha sido que sin autodeterminación y autonomía no es posible existir como pueblos indígenas.

Las formas de entender estos derechos son tan variadas como los pueblos mismos. Hay luchas para las cuales la autodeterminación y autonomía sólo son posibles por fuera del Estado, y hay luchas que han apostado por las vías institucionales para ejercerlas en el marco de éste. Es el caso de muchas comunidades indígenas en Michoacán.

En 2011 inició la lucha del pueblo de Cherán, que hizo frente al contexto de violencia generado por la política de “guerra contra el narcotráfico”

¹ Velasco Cruz, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003; Díaz Polanco, Héctor, “El viejo conflicto: autonomía y liberalismo”, en Reina, Leticia (ed.), *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS-INI-Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 279-296.

en la entidad, pero también por la tala clandestina de sus bosques a manos de “talamontes” aliados con el crimen organizado, y ambos con la policía y el gobierno municipal. La democracia electoral no cumplió sus promesas y los partidos políticos sólo llegaron a dividir a la comunidad, y para 2011 era evidente que también a matarla directa o indirectamente.

Ante la inseguridad y la indignación que todo ello producía en las comuneras y comuneros, lanzaron una consigna de no a los partidos políticos y sí a la libre determinación, autonomía y autogobierno. Apelando a la entonces recientemente aprobada reforma constitucional en materia de derechos humanos, por primera vez en la historia de México una comunidad indígena consiguió que un tribunal, la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), le reconociera sus derechos y pudiera ejercer su libre determinación.

Inclusive, fue tal el efecto del caso Cherán que destrabó una reforma a la Constitución de Michoacán en materia de derechos indígenas que había estado en la “congeladora” por años, y que reconoció a las comunidades indígenas como personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones, así como el derecho de ejercer la libre determinación en el ámbito comunitario, entre otras cuestiones.

Cherán se convirtió entonces en un faro que iluminó un camino, antes imposible, para que las comunidades indígenas materializaran lo que históricamente ha sido el objeto de sus luchas. Entre estas comunidades está la de San Francisco Pichátaro, en el municipio de Tingambato, Michoacán.

A diferencia de Cherán, la mayoría de las comunidades indígenas no se encuentran en las cabeceras municipales sino que son submunicipalidades o tenencias, como se les llama en Michoacán. Sin embargo, en Pichátaro se consideraba que la libre determinación no podía ser un derecho vedado para ellos por su estatus administrativo, pues debía primar justamente su estatus de comunidad indígena con derechos reconocidos tanto nacional como internacionalmente.

En específico, Pichátaro, como tantas otras comunidades en Michoacán y México, históricamente padeció la distribución inequitativa y discriminatoria de los recursos públicos por parte de las administraciones municipales. Pese a representar el 35.5% de la población total del municipio, únicamente se aplicaba alrededor del 6% del presupuesto de Tingambato, lo que significaba obras inconclusas, en mal estado o que simplemente nunca se iniciaban.

Esta situación llevó a la comunidad a seguir el camino judicial explorado antes por Cherán, y buscar la garantía efectiva de sus derechos de au-

todeterminación, autonomía y autogobierno, mediante la administración directa de la parte proporcional del presupuesto municipal que le corresponde a la comunidad, en atención al criterio poblacional. El objetivo era que pudieran autogobernarse y por lo tanto que se les asignaran los recursos públicos que les correspondían para que ya no fueran administrados por el Ayuntamiento, sino directamente por las autoridades tradicionales de la comunidad, y que el ejercicio del presupuesto pudiera guiarse por sus usos y costumbres, además de las directrices marcadas en las leyes relativas al gasto público y la rendición de cuentas.

Para 2016, cuando se interpuso el juicio ciudadano ante la SS, otras dos comunidades en Michoacán ya ejercían directamente su presupuesto. Era el caso de Nurío, en Paracho, y de Tanaco, tenencia del propio Cherán, donde ya había intervenido la justicia electoral. Cherán había decidido reconocer el derecho a la libre determinación de Tanaco, también comunidad indígena, y entregarles la parte proporcional del presupuesto para que sus autoridades lo administraran directamente, lo que respaldó la SS en el juicio SUP-JDC-167/2012. Pero no fue sino hasta el conocido como caso *Pichátaro*, que la SS inició una línea interpretativa en la que desarrolló los alcances de estos derechos, vinculados con la participación política de las comunidades indígenas.

Sin embargo, estos criterios fueron abandonados en 2020 en las sentencias recaídas en los juicios SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020. El punto de inflexión fue la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SS-SCJN) dentro del Amparo Directo 46/2018, donde resolvió un conflicto competencial entre la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, y el Tribunal Administrativo de la misma entidad, en un caso donde la Sala Indígena había condenado a un ayuntamiento a entregar a una comunidad indígena la parte proporcional del presupuesto municipal que le correspondía. En esta sentencia, se mencionó que no se trataba de una cuestión electoral y eso bastó a una nueva integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, distinta a la que resolvió el caso *Pichátaro*, para cerrar la vía y declarar que los tribunales electorales no eran competentes.

Una simple mención, incluso descontextualizada y que no mereció ningún argumento; que desconoció los artículos 1o. y 2o. constitucionales, instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas y los principios de progresividad, interdependencia y pro persona, fue lo que generó una de las regresiones más graves de los derechos indígenas orquestada por la SCJN y la Sala Superior del TEPJE, los dos tribunales constitucionales del país.

Para analizar las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, resulta entonces necesario explicar antes el criterio construido a partir del caso Pichátaro, y revisar lo dicho posteriormente por la Suprema Corte. Para ello, la presente contribución se divide en tres apartados. En los dos primeros se explican estos antecedentes, y se analizan los escuetos motivos que dio la SS para negar en la práctica el derecho de las comunidades indígenas a administrar directamente recursos públicos, en vinculación con sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el de participación política, negación que se produce al cerrar la única vía judicial que existía para demandarlo. En el último apartado se hace una breve reflexión sobre la relación histórica de las comunidades y pueblos indígenas con los tribunales estatales, y se esboza el nuevo horizonte donde una nueva ley orgánica en Michoacán reconoce explícitamente este derecho.

II. EL CASO *PICHÁTARO*

El 29 de septiembre de 2015, autoridades civiles y comunitarias de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato, en Michoacán, presentaron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra del oficio mediante el cual el Ayuntamiento referido comunica su negativa a la solicitud hecha por la propia comunidad de entregarle a una autoridad comunitaria la parte proporcional del presupuesto del municipio que les correspondía, para ejercerlo directamente conforme a sus usos y costumbres. Esta petición se fundó en los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas (PyCI) tanto en la legislación nacional como en diversos instrumentos internacionales, y que, consideró la SS posteriormente, constituían un entramado jurídico entre sí, en atención a los principios de indivisibilidad e interdependencia contemplados en el artículo 1o. constitucional.

La demanda fue promovida *per saltum* ante la Sala Regional Toluca del TEPJF, cuyo presidente la remitió a la SS al advertir que el acto reclamado no era competencia expresa de las salas regionales. En la SS se formó el expediente SUP-JDC-1865/2015, y fue turnado a la ponencia del entonces magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. En fecha 18 de mayo de 2016 se dictó sentencia a favor de la comunidad promovente, con lo que la SS inició una línea jurisprudencial relativa al alcance de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política de los PyCI.

En suplicia de la queja, la SS interpretó que la pretensión de los actores solicitaron una acción declarativa de certeza de derechos, para determinar si los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con el derecho de participación política de los PyCI

... incluyen, entre otros elementos normativos, la libertad decisoria de los pueblos y comunidades indígenas de escoger su desarrollo integral mediante sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, es decir, el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre *lo propio* y particularmente los derechos que alegan en el sentido de manejar directamente los recursos públicos que les correspondan como parte de su derecho de participación política.²

Aunado a ello, la SS entendió el derecho de participación política en un sentido amplio como participación directa en la dirección de los asuntos públicos, lo que implica el ejercicio del poder político a través, en este caso, de los cargos comunitarios.³ Por lo tanto, se vinculó también con el derecho a contar con las garantías necesarias para ejercer los cargos públicos (dentro de las cuales se incluyen las cuestiones económicas) como parte del derecho a ser votado.

La acción declarativa de certeza de derechos se decretó procedente, dado que se confirmó la existencia de una situación de hecho que generaba incertidumbre respecto de las cuestiones planteadas, lo que ameritaba la intervención de la SS en cuanto tribunal constitucional y máxima autoridad en la materia político-electoral.

Ahora bien, como bien se anota en la sentencia, la resolución del asunto no implicó la aplicación directa de una regla o precedente, sino una ponderación de valores y principios constitucionales y convencionales. Específicamente, dicha ponderación se dio entre los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política, así como el derecho a la consulta previa, libre e informada; las obligaciones impuestas a los tres niveles de gobierno en el artículo 2o. constitucional y diversos instrumentos internacionales que contemplan derechos de los PyCI, además de reglas y principios relacionados con la hacienda municipal. Igualmente es importante resaltar que la Sala Superior consideró que los derechos demandados exigían una garantía jurisdiccional efectiva.

² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1865/2015, Sala Superior, magistrado ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, 18 de mayo de 2017, p. 65.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 25.

Una primera cuestión que analizó el Tribunal Electoral fue la forma como se reconocen los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno. En primer lugar, el artículo 2o. constitucional reconoce el derecho de los PyCI a la libre determinación; en el apartado A del mismo artículo, se reconoce su derecho de autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); para elegir conforme a sus usos y costumbres a sus autoridades tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, que implica evidentemente el derecho al autogobierno (fracción III), y para preservar y enriquecer los elementos que conforman su cultura e identidad (fracción IV), entre otros aspectos.

En realidad, la primera fracción incluye en sí misma a las otras dos fracciones citadas puesto que decidir las formas internas de convivencia y organización, implica la posibilidad de que los PyCI se rijan conforme a sus propias instituciones, sus propias formas hacer, ser y estar que se orientan por una “cosmovisión” propia, podríamos decir.

Así, los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno tienen su base en el reconocimiento a la diferencia cultural de los pueblos indígenas, y con ello la materialización efectiva del principio de pluriculturalidad del Estado reconocida en el mismo artículo 2o. Esto es así dado que la particularidad cultural de los pueblos indígenas no sólo se sustenta en la lengua o el vestido, sino principalmente en la reproducción permanente de sus propias instituciones sociales, políticas, económicas y culturales a través de las cuales se construye y mantiene su identidad étnica. Reproducción que, en términos jurídicos, sólo puede darse a través del ejercicio efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Ahora bien, como todos los derechos, para que su ejercicio esté garantizado efectivamente se necesita más que su mera enunciación abstracta. Es por esta razón que el artículo 2o. constitucional en su apartado B establece una serie de obligaciones a los tres órdenes de gobierno “... para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades”. Aunado a ello, los dos principales instrumentos internacionales aplicables al caso, también han desarrollado los mínimos indispensables para que los PyCI puedan ejercer los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.⁴

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Conve-

⁴ Así lo ha interpretado también el TEPJF, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, TEPJF, 2014, pp. 37 y 38.

nio 169 de la OIT) señala en su preámbulo que los Estados deben reconocer las aspiraciones de los PyCI a “asumir el control de 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”. En el artículo 7.1 del mismo instrumento se establece el derecho de los PyCI a decidir sus propias estrategias de desarrollo conforme a sus prioridades, y a controlarlas directamente, lo que se suma a su derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo estatales que les involucren, a través de mecanismos de consulta previa, libre e informada.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante DNUDPI)⁵ establece, además de lo anterior, el derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas (DNUDPI, artículo 4o.); y no sólo a participar en la elaboración de programas de política pública, sino también a administrarlos directamente mediante sus propias instituciones (DNUDPI, artículo 23).

De lo anterior se desprende que “... *el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes*” (resaltado en el original).⁶

En concordancia con ello, la segunda cuestión que consideró la SS es la existencia de regímenes municipales diferenciados, los cuales derivan de la propia Constitución federal que por una parte contempla obligaciones específicas para los municipios con presencia indígena y, por otra, ordena que el reconocimiento de los PyCI se hará en las Constituciones y leyes locales atendiendo a la diversidad cultural que suponen, con lo que se producen diferentes formas de implementación y modalidades de ejercicio del derecho a la autonomía (CPEUM, artículo 2o.).

⁵ La Sala Superior retomó lo establecido en el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas, en el sentido de que, aunque pudiera estimarse que la DNUDPI no es vinculante, “... día con día crecen las voces que aseguran lo contrario, pues tal como lo afirma la Relatoría Especial de Naciones Unidas, al ser una resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas que refleja el consenso internacional que existe en torno a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, debe considerársele como una interpretación autorizada de las obligaciones que los Estados tienen con respecto de los derechos de estos pueblos y al estar vinculada a una pauta de práctica internacional y estatal continuada, es parte del derecho internacional consuetudinario”, TEPJF, SUP-JDC-1865/2015, *cit.*, pp. 80 y 81.

⁶ *Ibidem*, p. 86.

La primera consecuencia de ello es que el marco normativo aplicable en lo que atañe a la legislación nacional, debe implicar a los artículos 1o., 2o. y 115 de la Constitución federal, pero también lo dispuesto en las Constituciones y leyes locales, en este caso las de Michoacán. La segunda consecuencia, es que necesariamente debe realizarse una interpretación armónica de todas estas disposiciones,⁷ para dilucidar en el caso concreto los alcances del derecho a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, entendidos como una triada normativa.⁸

Ahora bien, el artículo 2o. constitucional señala en el apartado B fracción I que la Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de:

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.*

Sin desconocer el principio de ejercicio directo de los recursos municipales por parte de los ayuntamientos, lo que implica a su vez que dichos recursos puedan ser ejercidos por quienes los propios ayuntamientos autorizan conforme a la ley (CPEUM, artículo 115 fracción IV), este principio

... tiene una modalidad, por norma constitucional, en el caso de los municipios con presencia de comunidades indígenas —como acontece en la especie—, ya que, como se ha destacado, las entidades municipales tienen la obligación de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán para fines específicos, de conformidad con el artículo 2o., apartado B, fracción I, de la Constitución federal.⁹

⁷ Incluidas desde luego las de origen convencional; sin embargo, para fines explicativos me centro en este momento únicamente en la legislación nacional.

⁸ En palabras de la propia Sala Superior, la protección y garantía de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, debe darse considerando las particularidades de cada PyCI, así como la legislación local aplicable, “... toda vez que existe un régimen municipal diferenciado y diferentes formas de implementación y modalidades de ejercicio del derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente, dada la diversidad de regulaciones y de manifestaciones de la diversidad cultural indígena en nuestro país”, TEPJF, SUP-JDC-1865/2015, *cit.*, p. 87.

⁹ *Ibidem*, p. 110.

Por su parte, la SS no desconoce que los municipios tienen garantizados los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones, en este caso las que tienen con los PyCI por mandato constitucional; y que tienen la potestad de programar y aprobar su presupuesto de egresos, donde en atención a estas obligaciones, deberán considerar las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas habrán de administrar directamente.

En este sentido, "... la noción de municipio libre debe armonizarse con el derecho a la autodeterminación de los PyCI que lo integren, en el contexto de cada régimen municipal diferenciado y del ejercicio de la autonomía, a través de los mecanismos de diálogo, la cooperación y la consulta previa".¹⁰

Cabe señalar además que el artículo 3o. de la Constitución de Michoacán, reconoce a los PyCI como "personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones"; determina que en Michoacán, el derecho a la libre determinación se "ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena", al tiempo que reconoce su derecho "a decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural..." (fracción I).

Con estas consideraciones como punto de partida, la SS determinó que, en el caso concreto, el ayuntamiento de Tingambato al negar la solicitud hecha por la comunidad de Pichátaro y fundamentar su decisión únicamente en el artículo 115 fracción IV de la CPEUM, violó en perjuicio de la parte actora el derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

En primer lugar, le negó su estatus constitucional de comunidad indígena, esto es,

... de persona moral de derecho público dotada de plena autonomía comunal, con derechos y deberes, particularmente los derechos que tiene reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución federal y en el orden jurídico local, de participación, respeto a su organización política y económica, y promoción de su desarrollo...¹¹

¹⁰ *Ibidem*, p. 112.

¹¹ *Ibidem*, p. 123. Respecto del principio de maximización de la autonomía, que tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., apartado A, fracciones III y VIII; Convenio 169 de la OIT, artículo 8o., párrafos 1 y 2; DNUDPI, artículo 46, párrafo 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 30; así como en la tesis de jurisprudencia VIII/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 47 y 48.

Que también están contemplados en distintos instrumentos internacionales. Con ello, el Ayuntamiento responsable restringió injustificadamente los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno al no considerar que éstos

... tienen una fuerza expansiva fundamental definida por los principios de progresividad y maximización de la autonomía...¹² [y que constituyen un] entramado normativo que preserva su identidad como comunidad indígena y entraña el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, así como al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.¹³

En segundo lugar, la SS consideró que el oficio impugnado estaba indebidamente fundado y motivado, puesto que únicamente se sustentaba en el artículo 115 constitucional, sin hacer una adecuada interpretación de los derechos y obligaciones contemplados en el artículo 2o., en relación con el diverso 1o. de la CPEUM, y los instrumentos internacionales aplicables.

Así, se generó un estado de cosas inconstitucional que afectó a la comunidad de San Francisco Pichátaro, dado que le impidió

... el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos humanos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados estrechamente con sus derechos a la participación política efectiva, cuando son derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, teniendo en cuenta 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.¹⁴

Determinó entonces fundada y procedente la acción declarativa de certeza de derechos, por tanto, los derechos de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato, Michoacán, a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el derecho de participar efectivamente en la toma de decisiones que puedan afectarles, reafirmando su estatus constitucional; así como su derecho a la consulta previa, libre e informada "... respecto de su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, como elemento

¹² *Idem.*

¹³ *Ibidem*, pp. 123 y 124.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 120 y 121.

necesario para materializar plenamente su derecho al autogobierno y autonomía en el ámbito comunitario”.¹⁵

Es importante resaltar que la SS señaló expresamente que salían de su órbita cuestiones propias del derecho administrativo y fiscal, como la determinación de montos y rubros que el Ayuntamiento tendría que transferir a la comunidad de Pichátaro, o la determinación de dónde deberían radicar las cabeceras municipales. Pero sí indicó que

... se podrán establecer o convenir... requisitos administrativos, fiscales o de cualquier otra naturaleza, que no sean discriminatorios, para que sea material y jurídicamente posible la disposición directamente por parte de la comunidad de los recursos que le corresponden en condiciones de transparencia...¹⁶

La SS ordenó entonces al Instituto Electoral de Michoacán que realizara junto con las autoridades de la comunidad y el ayuntamiento, una consulta previa, libre e informada para definir los aspectos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de los derechos reconocidos a la comunidad. Determinó además que el resultado sería vinculante, lo que se sustenta, aunque no se señale en la sentencia, en el artículo 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, que así lo determina para todas las consultas hechas a los pueblos indígenas. De confirmarse la voluntad de la comunidad, el Ayuntamiento tendría que realizar las acciones necesarias para garantizar que la comunidad de Pichátaro dispusiera de manera directa los recursos que equitativamente le correspondiera .

Derivado de esta sentencia, la comunidad eligió un Consejo Comunal, cuyos integrantes fueron elegidos conforme a sus usos y costumbres. Este Consejo, en cuanto autoridad representativa de la comunidad, fue consultado y manifestó que sí era deseo de la comunidad de San Francisco Pichátaro recibir la parte proporcional que le corresponde de la totalidad de los recursos públicos del municipio de Tingambato, atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional, para ejercerlos directamente conforme a sus usos y costumbres en el marco legal, constitucional y convencional aplicable, así como las responsabilidades que ello implica.

El ayuntamiento de Tingambato, luego de impugnar indirectamente¹⁷ y sin éxito el proceso de ejecución de sentencia, mediante un acuerdo de

¹⁵ *Ibidem*, p. 125.

¹⁶ *Ibidem*, p. 127.

¹⁷ En contra del acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán que avalaba el proceso de consulta a las autoridades de Pichátaro, se presentaron los juicios ciudadanos SUP-JDC-1681

cabildo ordenó a la Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán que transfiriera directamente a la comunidad de San Francisco Pichátaro la parte proporcional del presupuesto municipal que les correspondía conforme al criterio poblacional, tomando en consideración que en la comunidad habitaba el 35.5% de la población del municipio. Desde entonces (2017) la comunidad ejerce directamente el presupuesto y se autogobierna.

De la sentencia dictada dentro del SUP-JDC-1865/2016 derivaron las tesis:

[LXIII/2016] 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...¹⁸

[LXIV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho a la consulta previa, informada y de buena fe es procedente para definir elementos (cuantitativos y cualitativos), necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno...¹⁹ [y LXV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho al autogobierno incluye la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la participación política efectiva y la administración directa de los recursos que les corresponden.²⁰

Estos criterios abrieron la puerta para que otras comunidades en todo México pudieran demandar el mismo derecho que Pichátaro, ahora ante los tribunales locales electorales. En Michoacán, así lo hicieron las comunidades San Felipe de los Herreros, en el municipio de Charapan, o Arantepacua, en el municipio de Nahuatzen, las cuales ejercen también desde hace varios años su autogobierno y son ejemplo de administraciones res-

y 1689 del 2016 (entre otros). Los actores de dichos juicios se desistieron posteriormente aduciendo que nunca habían firmado esas demandas, y las únicas personas que podían tener copias de sus credenciales de elector para anexarlas a esas demandas, eran funcionarios del Ayuntamiento de Tingambato, a quienes las habían dado para recibir apoyos sociales.

¹⁸ Tesis LXIII/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 117-118. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

¹⁹ Tesis LXIV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 118-119. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

²⁰ Tesis LXV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 119, 120 y 121. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

ponsables y transparentes. Sus autoridades han rendido cuentas oportunamente ante las asambleas comunitarias, así como ante los órganos estatales correspondientes, y son política, económica y socialmente estables, a pesar de los constantes intentos de diversas autoridades municipales y estatales por desestabilizarlas.

Estas comunidades han venido ejerciendo recursos provenientes tanto del estado de Michoacán como de la Federación, por lo que el propio Congreso del Estado de Michoacán reformó la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado para incluir como competencia de la Auditoría Superior de Michoacán la revisión, fiscalización y evaluación de la gestión de los concejos indígenas que reciben recursos públicos para su administración directa (artículo 2o. LFSRCEM). El mismo ordenamiento contempla en su artículo 3o. que se entiende por “comunidades o consejos indígenas y ciudadanos: todas aquellas comunidades, consejos indígenas o ciudadanos que derivado de una resolución jurisdiccional hayan accedido a la transferencia y manejo directo de sus recursos públicos” (fracción IV).

III. LA DETERMINACIÓN DE LA SEGUNDA SALA Y LA NEGACIÓN DEL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADOS CON EL EJERCICIO DIRECTO DE RECURSOS PÚBLICOS

Sólo tres meses después de la sentencia de la SS, en agosto de 2016, el agente municipal y otras autoridades de la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán demandaron ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, al cual pertenece administrativamente la comunidad. Reclamaban, entre otras cuestiones, el reconocimiento pleno y efectivo de sus derechos de autodeterminación y autogobierno vinculados con la asignación directa de recursos para proveer su propio desarrollo, y específicamente la asignación de recursos correspondientes al ramo 28 y a los fondos III y IV del ramo 33.

La Sala Indígena condenó al Ayuntamiento demandado a entregar a la comunidad la parte proporcional que le correspondía de los recursos municipales, incluidas las participaciones federales. Ante esta sentencia, el Ayuntamiento de Santo Domingo interpuso juicio de amparo directo donde sostuvo la Sala Indígena era incompetente para conocer del asunto, siendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado, la autoridad jurisdiccional que a su parecer era la que debía en

todo caso decidir. También señaló que, en su perspectiva, no existe una obligación expresa a los ayuntamientos para asignar recursos económicos a las agencias o comunidades indígenas.

Este juicio fue atraído por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SS-SCJN) mediante sentencia de 10 de octubre de 2018 en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 468/2018. El expediente AD 46/2018 fue turnado al entonces ministro Eduardo Medina Mora.

La SS-SCJN determinó que la Sala Indígena sí era competente para conocer del asunto, dado que tiene competencia expresa para resolver los conflictos entre las comunidades indígenas y los ayuntamientos, como se daba en el caso concreto. Aunado a ello, dado que la comunidad actora planteó su demanda en el juicio de origen como una afectación a sus derechos indígenas a la autodeterminación y autonomía, consideró que la competencia de la Sala se refrendaba en el entendido de que

... el principal objetivo de la Sala de Justicia Indígena es conocer los asuntos en los que se contienda los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de resolverlos con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos...²¹ [y que] si bien pudieran verse dos aspectos separados [interpretación de derechos indígenas y cuestiones presupuestales], resulta lógico que la primera materia sea la que genera la competencia de la Sala Indígena dado que la interpretación del derecho de este grupo vulnerable necesariamente requiere un entendimiento que difícilmente pudiera equipararse al que se daría en un juicio contencioso administrativo.²²

Respecto de la demanda hecha por la comunidad de recibir directamente los recursos públicos que le correspondían, la SS-SCJN señaló:

... se ve que el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28, sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven.²³

La Sala Superior de la SCJN, en el análisis de las competencias que legalmente se le confirieron a la Sala Indígena, señala: “como expresamente

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 46/2018, Segunda Sala, ministro ponente: Eduardo Medina Mora, 8 de mayo de 2019, p. 32.

²² *Ibidem*, p. 38.

²³ *Ibidem*, p. 52.

lo estableció el legislador, la Sala no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral”.²⁴

El 28 de junio de 2019 el agente de policía de la comunidad de Dolores, demandó en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca al ayuntamiento de Huajuapán de León, por su negativa a entregar directamente la parte de los recursos municipales que le corresponden en atención a sus derechos a la autonomía, autodeterminación, autogobierno y de participación política.

El Ayuntamiento demandado interpuso un incidente de incompetencia por declinatoria, donde argumentó que la autoridad competente para conocer del asunto era la Sala Indígena del Estado de Oaxaca, y el Tribunal Electoral local lo consideró procedente. La parte actora controvertió la resolución incidental ante la Sala Regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz, quien solicitó a la SS ejerciera su facultad de atracción. Lo mismo sucedió con el juicio interpuesto por las autoridades de la comunidad de San Mateo Yucucuy contra el Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochistlán, también en Oaxaca. Ambos juicios fueron atraídos por la Sala Superior, donde se formaron los expedientes SUP-JDC-131/2020, que se turnó a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis; y SUP-JDC-145/2020, turnado a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. La razón para atraerlos y resolverlos fue que la SS se pronunciara sobre la competencia de los tribunales electorales para decidir en estos casos, a la luz de la sentencia de la SS-SCJN.

Los proyectos presentados por los magistrados ponentes, donde se proponía sostener el criterio originado en el caso *Pichátaro*, fueron votados en contra por mayoría de cuatro votos.²⁵ En los engroses, que fueron idénticos para ambos juicios, la SS determinó que las pretensiones de las comunidades des actoras

... no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral previsto en los artículos 99 y 116 de la norma suprema, porque, respecto de esta problemática jurídica, este Tribunal Constitucional coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo directo 46/2018, en torno al cual se sostuvo que al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico

²⁴ *Ibidem*, p. 32.

²⁵ Votaron en contra los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso, Alfredo Fuentes Barra, José Luis Vargas Valdez y Felipe de la Mata Pizaña.

de estado de Oaxaca, *la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena* (resaltado en el original).²⁶

La SS decidió tomar como vinculante la decisión de la SS-SCJN. Para sustentarlo, en primer lugar invocó las facultades del Poder Judicial de la Federación contenidas en el artículo 106 constitucional para dirimir conflictos competenciales. Señaló también que la SCJN era la máxima intérprete de la Constitución e igualmente le corresponde resolver este tipo de conflictos. Ello, consideró, era suficiente para determinar que aun cuando la decisión se hubiera dado en el contexto de un juicio de amparo, el criterio debía ser retomado puesto que

... lo jurídicamente relevante son los razonamientos que realizó desde un [*sic*] vertiente constitucional para definir un problema de competencia de los tribunales de carácter administrativo y la especializada en materia de justicia indígena, esto es, en el fondo, se resolvió, desde un punto de vista constitucional, un tema de competencia de los órganos jurisdiccionales.²⁷

Por su parte, señaló que

... no puede válidamente sostenerse dos competencias para conocer de un mismo problema jurídico; por el contrario, se debe observar que la Corte dispuso un tema del régimen de competencias entre órganos jurisdiccionales y a partir de ello consideró que los reclamos con [*sic*] el que nos ocupan no corresponden a la materia electoral.²⁸

Sin embargo, la SS-SCJN en ningún momento analizó las competencias de los tribunales electorales; simplemente, como se apuntó líneas arriba, señaló: “como expresamente lo estableció el legislador, la Sala [Indígena del Poder Judicial de Oaxaca] no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral”. Esta mención, verdaderamente descontextualizada si se considera que la *litis* consistía en dilucidar si del asunto planteado debía conocer la Sala Indígena o el Tribunal Administrativo, fue suficiente a la SS

²⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-131/2020, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora, 8 de julio de 2020, pp. 11 y 12; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-145/2020, Sala Superior, magistrado: Felipe de la Mata Pizaña, 8 de julio de 2020.

²⁷ TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 27; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

²⁸ *Idem.*

para considerar que estaba obligada a determinar la incompetencia de los tribunales electorales, y abandonar su propia línea interpretativa.

Incluso resulta notorio el desconocimiento de lo señalado en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación donde se establece que la jurisprudencia (no tesis y mucho menos una mención descontextualizada en una sentencia) del Pleno de la SCJN, no de las salas, le será aplicable al TEPJF "... cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable" (LOPJF, artículo 235). Claramente podemos apreciar que ninguno de estos supuestos se puede verificar.

En segundo lugar, la SS interpretó que los órganos jurisdiccionales deben ceñirse a los ámbitos de competencia que expresamente le son conferidos por la ley, y que de ninguna manera pueden inferir competencias implícitas o por analogía. Para sustentarlo, retoma la tesis de jurisprudencia P./J.22/2007 de rubro "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. SUS CARACTERÍSTICAS", donde se establecen las siguientes características de dicho principio:

- a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos del Estado, y b) limita la actuación de las autoridades, lo cual significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé.²⁹

Incluso retoma lo contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en el sentido de que el derecho a ser juzgado por un tribunal competente establecido con anterioridad por la ley, implica que su ámbito jurisdiccional deba estar establecido explícitamente en la norma.

Con ello, claramente la SS pretende desmontar los argumentos planteados en la sentencia del caso *Pichátaro* para sustentar la competencia de los tribunales electorales a decidir sobre el derecho a la administración directa de recursos. Sin embargo, al invocar el artículo 8.1 de la Convención Interamericana parece tomar por analogía el derecho a no ser juzgado por tribunales *ad hoc*, sin aportar ni un solo razonamiento jurídico de por qué no existe tal competencia, más allá de que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no lo contemple. Aunado a ello, tampoco

²⁹ TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 33; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

considera que uno de los efectos del artículo 1o. constitucional es también que las demandas de derechos se producen en una complejidad normativa que obliga a las autoridades, y particularmente las jurisdiccionales, a hacer interpretaciones pro persona incluso de las normas adjetivas.

En tercer lugar, luego de referir la línea jurisprudencial que había construido la SS desde el caso *Pichátaro* hasta ese momento,³⁰ consideró que la cuestión excedía la competencia de los tribunales electorales dado que se incide en cuestiones presupuestarias y de hacienda pública, sobre las que estos tribunales, en la interpretación de la SS, no podían decidir.

Ciertamente, al ponderar los elementos de orden legal y constitucional se desprende que el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, trasciende a la materia electoral porque no sólo implica definir un derecho, sino también qué recursos o partidas se deben entregar, cómo deben entregarse, quién los pueden [*sic*] autorizar y, en su caso el régimen de fiscalización...³¹

Finalmente, la Sala Superior decidió abandonar los criterios LXIII, LXIV y LXV, todos del 2016, e invocó como fundamento la sentencia del Amparo directo 46/2018 dictada por la SS-SCJN donde dicho órgano ya decidió que este tipo de asuntos no eran materia electoral. Señaló también que el derecho no quedaba desprotegido dado que se contaban con los mecanismos ante autoridad competente para hacerlos valer, que en el caso oaxaqueño es, como lo decidió la SS-SCJN, la Sala Indígena.

³⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1966/2016, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 27 de diciembre de 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1272/2017, Sala Superior, magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales, 6 de septiembre de 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-375/2018, Sala Superior, magistrada ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 16 de enero de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-682/2018, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 23 de agosto de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1118/2018 y acumulados, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 10 de octubre de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1255/2018 y acumulado, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 10 de octubre de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-780/2018, Sala Superior, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 23 de agosto de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JE-89/2019 y SUP-JDC-1234/2019 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 25 de septiembre de 2019.

³¹ TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 42; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

Por lo que ve a las razones esbozadas para sustentar la incompetencia de los tribunales electorales, podríamos señalar que, como efectivamente se indica en las sentencias de los expedientes 131 y 145, no existe una competencia explícita para resolver sobre el derecho de las CyPI a la administración directa de recursos, derivado de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y vinculados con su derecho a la participación política.

Sin embargo, en realidad esta competencia no se encuentra explícitamente reconocida a ningún órgano jurisdiccional del Estado mexicano, lo cual no puede ser pretexto para desconocer el derecho o simplemente hacerlo imposible de ejercer porque ninguna autoridad considera que está en su competencia garantizarlo. Desde luego, ello atenta contra el derecho específico de los PyCI a acceder a la jurisdicción del Estado con pertinencia cultural, contra el derecho a un recurso efectivo, contra los principios de progresividad e interdependencia de los derechos humanos, e implica un desconocimiento deliberado de las obligaciones establecidas en el mítico párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

Como bien señala el voto particular conjunto que presentaron los magistrados Janine M. Otálora Malasis, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón dentro del juicio SUP-JDC-145/2020,

Tales finalidades [de reconocer en el artículo 2o. constitucional derechos a los PyCI e imponer obligaciones a los tres niveles de gobierno] permiten identificar los elementos del contenido mínimo del derecho al autogobierno y a la autonomía, con independencia de la autoridad estatal que conozca del asunto, pues se trata de aspectos interdependientes que no deben ser descontextualizados so pretexto de la delimitación de competencias entre tribunales, de forma tal que ninguno tenga capacidad real para garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente y las finalidades que definen el contenido de los derechos.³²

Por su parte, si bien podría decirse que lo que está en análisis es el caso oaxaqueño, donde existe una Sala Indígena que puede dirimir conflictos entre las comunidades y los ayuntamientos y que en un momento dado podría resolver sobre el derecho de los PyCI a administrar directamente los recursos públicos que les corresponden, lo cierto es que un tribunal de esta naturaleza no existe en ninguna otra entidad federativa ni a nivel federal. Incluso la propia SS-SCJN consideró que un asunto de esta naturaleza no podría ser conocido por un tribunal administrativo puesto que éstos no

³² TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*, p. 102.

cuentan con las herramientas para impartir justicia acorde con el principio de interculturalidad. Cosa que presumiblemente sí sucede en la Sala Indígena de Oaxaca, no así en la inmensa mayoría de los tribunales del país. Incluida la SS-SCJN, para el caso.

Aunado a ello, la Sala Superior abandonó su línea interpretativa, declaró improcedentes estos reclamos ante los tribunales electorales federales y locales, y deliberadamente no se ha pronunciado sobre las implicaciones de esta decisión para el resto de las comunidades indígenas del país,³³ que no se encuentran en Oaxaca. Con ello, no sólo las deja en un estado de indefensión sino también de incertidumbre, puesto que ahora las comunidades deberán nuevamente empezar a buscar desde cero la garantía efectiva de sus derechos, que para efectos prácticos actualmente están negados de plano por el Estado mexicano.

Por último, es importante insistir en que la SS-SCJN no hizo un análisis sobre las competencias de los tribunales electorales, y que no existe sustento jurídico para afirmar que el comentario descontextualizado que podemos observar en su sentencia es vinculante para estos tribunales. Válidamente podríamos intuir, no obstante, que este comentario no fue casual, puesto que la SCJN, y en especial la Sala Superior, tienen conocimiento del reclamo que han venido haciendo los PyCI de su derecho a la administración directa de los recursos públicos que les corresponden, dado que varios municipios han interpuesto controversias constitucionales en contra de las sentencias de los tribunales electorales que los condenan a respetar este derecho. Por las propias reglas del juicio de controversia constitucional, estos procesos se han determinado improcedentes; sin embargo, es la misma Sala de CJN la que tiene congelada desde hace dos años la controversia 142/2019, promovida por el Ayuntamiento de Quiroga, pese a que claramente es improcedente, y pese a que es la segunda vez que este ayuntamiento intenta desconocer por esta vía la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, donde se le condenó a entregar los recursos que proporcionalmente corresponden a la comunidad de Santa Fe de la Laguna.

³³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REG-20/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales, 8 de julio de 2020. En este juicio de reclamación las autoridades del Ayuntamiento de Puebla pretendieron impugnar la resolución de la Sala Regional Ciudad de México donde se les condenaba a entregar a las autoridades de la comunidad indígena de la Resurrección, la parte proporcional del presupuesto directo. Teniendo la oportunidad entonces de pronunciarse en caso distinto al de Oaxaca, la SS sobreseyó el juicio señalando que no se actualizaban los supuestos de procedencia, que ya se había pronunciado sobre el tema en los juicios ciudadanos 131 y 145. Éstos y la reclamación, se resolvieron en la misma sesión.

La primera vez lo hizo en el juicio de controversia constitucional 237/2017. Por lo que ve al argumento de que se trata de cuestiones administrativas y presupuestarias que inciden en la hacienda municipal, y sobre las cuales los tribunales electorales no tienen competencia, llama la atención que la SS, siguiendo implícitamente la opinión de la SS-SCJN, únicamente toma en cuenta los principios y la protección constitucional que existe a las arcas municipales, dejando completamente de lado las obligaciones de los ayuntamientos respecto de los PyCI que incluso están consideradas en el artículo 2o. constitucional. Dicho en otras palabras, dejó de lado por completo la interpretación armónica de ambas cuestiones que realizó en la sentencia del caso *Pichátaro* en el marco de regímenes municipales diferenciados, en detrimento de los derechos de los PyCI y anteponiendo los principios que rigen a la hacienda municipal.

La consecuencia, es que en esta nueva interpretación la SS declara incompetentes a los tribunales electorales para decidir sobre derechos que son fundamentalmente políticos, so pretexto de no poder decidir sobre cuestiones presupuestarias que, por otra parte, en modo alguno se ven afectadas.

En el caso de Michoacán, quien distribuye las partidas tanto estatales como federales es la Secretaría de Finanzas. En acato a las sentencias que lograron las distintas comunidades, Finanzas las equiparó jurídicamente con municipios, por lo que las comunidades inmediatamente tuvieron que seguir las mismas reglas de gasto, particularmente en lo que respecta a recursos etiquetados con normas específicas de operación, y a las mismas reglas de fiscalización (incluso antes de la reforma a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado). Por su parte, el criterio poblacional que determina la parte del presupuesto del municipio que les corresponde a las comunidades, garantiza un principio de equidad en la medida en que se trata de recursos que igualmente tendrían que aplicarse ahí. Cualquier discrepancia en este sentido, se dirime en los espacios y con los procedimientos que con ese fin están contemplados en las propias leyes que regulan el gasto público y su fiscalización.

En este sentido, como bien se señaló en el caso *Pichátaro*, la competencia de los tribunales electorales está limitada en cuestiones de montos; pero sí le corresponde garantizar materialmente el ejercicio efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho de participación política de los PyCI.

En la doctrina que construyó la SS a partir de este caso, llegó a concluir además que dicha garantía material del ejercicio efectivo de los derechos implicaba a su vez una garantía para que las autoridades tradicionales pudieran ejercer sus cargos, con lo que la entrega de los recursos es con-

sustancial al derecho mismo de las comunidades a elegirlos y con ello ejercer los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados, y SUP-JE-89/2019 y acumulado).³⁴ Como consecuencia de ello, consideró que

ciertos aspectos de derecho administrativo y fiscal pueden afectar los derechos político-electorales, ya que constituyen presupuestos básicos para que las autoridades estén en condiciones de ejercer los cargos para los que fueron electos (SUP-JE-89/2019 y acumulados, SUP-JE-70/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados).³⁵

Finalmente, parece imposible no considerar que la SS no sólo entendió el mensaje de la SS-SCJN de hacerse a un lado, sino también el mensaje de que en su concepto los PyCI no tienen el derecho de administrar directamente la parte proporcional de los recursos municipales que le corresponden, como parte de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculados con el diverso de participación política. Al determinar la incompetencia de los tribunales electorales y al no existir competencia expresa para ningún tribunal en el país ni recurso efectivo para reclamar estos derechos, se está cumpliendo a cabalidad la interpretación de la SS-SCJN. Aunque sea claramente regresiva e incluso inconstitucional e inconvencional.

Como bien señalan los magistrados citados en el voto particular conjunto,

... tales consideraciones derivaron de un caso particular y no constituye una determinación estrictamente vinculante [artículo 235, LOPJF], siendo que la Segunda Sala no analizó el alcance de tales derechos desde la perspectiva del derecho al autogobierno en relación con el derecho político a ejercer el cargo en su dimensión individual y colectiva, y mucho menos la procedencia o no del mecanismo de la consulta como una forma de participación política.³⁶

Para el caso, la SS-SCJN tampoco analizó los alcances del artículo 2o., apartado B, párrafo segundo, fracción I.

Igualmente, coincido por completo en que

... para justificar un cambio de criterio debió hacerse un análisis integral no sólo de las materias en que incide una pretensión sino en los deberes que

³⁴ *Ibidem*, p. 82.

³⁵ *Ibidem*, p. 90.

³⁶ *Ibidem*, p. 134.

son necesarios para garantizar los derechos que protege el derecho electoral, como es la participación política, la consulta, la autodeterminación y la autonomía de las comunidades indígenas.³⁷

IV. LA LUCHA SIGUE Y SIGUE

Desafortunadamente, no es ninguna novedad que los tribunales mexicanos le den la espalda a los PyCI con interpretaciones limitativas e incluso regresivas de sus derechos, como es el caso que nos ocupa. Ahí quedaron para la historia las más de 500 controversias constitucionales que se promovieron en contra de la reforma al artículo 2o. constitucional en 2001, que traicionó los Acuerdos de San Andrés, y que fueron desechadas por la SCJN.

Antes que los argumentos jurídicos, lo que pareciera primar son visiones coloniales y estereotípicas de los PyCI, racistas, en suma, que se evidencian por el simple hecho de que todo parece estar por encima y ser más digno de protección que sus derechos. Los intereses de las empresas transnacionales, de los municipios, de cualquiera. Y digo antes que los argumentos jurídicos porque, como se evidenció en esta contribución, son inexistentes. Y digo racistas porque la principal razón para negar el derecho, parece residir en la idea de que al entregarles a las autoridades tradicionales los recursos municipales que proporcionalmente le corresponden a su comunidad, no serán capaces de ejercerlos con responsabilidad y siguiendo las normas que rigen los procesos de gasto y rendición de cuentas. Ante ello, no vale ni la Constitución, ni los tratados internacionales en materia de derechos de los PyCI, ni nada. Sólo queda la preservación y defensa a ultranza del artículo 115 constitucional.

Pero las razones de los PyCI para luchar por este derecho van más allá de los designios caprichosos de quienes integran los tribunales. Es una cuestión de dignidad y de sobrevivencia ante un aparato estatal que frecuentemente los mantiene en la marginalidad y la miseria. Por ello, algunas de las comunidades que en Michoacán ejercen presupuesto directo continuaron organizándose y formaron un Frente de Concejos Indígenas. Ha sido tal su presencia y capacidad de presión política, que el propio Congreso del Estado ha comprendido que en la práctica no hay marcha atrás y que antes que continuar negando el derecho, es necesario reconocerlo. Por ello, en fecha 15 de febrero de 2021 se aprobó la nueva Ley Orgánica Municipal donde expresamente se reconoce.

³⁷ *Ibidem*, p. 142.

La lucha tampoco termina ahí porque no sólo se trata de ejercer recursos públicos, sino de construir otras formas de gobierno, de democracia y hasta de administración pública que, inspiradas en sus usos y costumbres, puedan ser menos excluyentes que las que hasta ahora han ensayado la inmensa mayoría de los municipios en este país.

V. BIBLIOGRAFÍA

- DÍAZ-POLANCO, Héctor, “El viejo conflicto: autonomía y liberalismo”, en REINA, Leticia (ed.), *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS-INI-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- TEPJF, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, TEPJF, 2014.
- VELAZCO CRUZ, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003.