

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-1225/2019

ACTOR: FORTUNATO CORTÉS
SORIANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIO: HUGO ABELARDO
HERRERA SÁMANO

Ciudad de México, a veinte de febrero de dos mil veinte.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública de esta fecha **revoca** la resolución emitida el veinticinco de noviembre por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el expediente TEEP-A-135/2019, relacionada con la entrega directa de recursos públicos a la Junta Auxiliar de Santa María la Alta, Tlacotepec, para los efectos que se precisan.

| Índice: | Página |
|---|---------------|
| Glosario..... | 2 |
| Síntesis de la sentencia impugnada..... | 3 |
| ANTECEDENTES..... | 8 |
| RAZONES Y | 10 |

| | |
|--|----|
| FUNDAMENTOS..... | |
| Jurisdicción y competencia..... | 10 |
| Requisitos de procedibilidad..... | 12 |
| CUESTIÓN PREVIA..... | 14 |
| ESTUDIO DE FONDO..... | 16 |
| Síntesis de la resolución impugnada..... | 16 |
| Síntesis de agravios..... | 21 |
| Marco jurídico..... | 22 |
| Contexto histórico..... | 27 |
| Análisis de los agravios..... | 30 |
| EFFECTOS..... | 46 |
| PUNTOS RESOLUTIVOS..... | 48 |

G L O S A R I O

| | |
|--|---|
| Actor | Fortunato Cortés Soriano |
| Ayuntamiento | Ayuntamiento de Tlacotepec de Benito Juárez, Puebla |
| Código Electoral Local o CIPEEP | Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla |
| Constitución | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Constitución Local | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla |
| Instituto Local | Instituto Electoral del Estado de Puebla |
| Juicio de la Ciudadanía | Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana) |
| Junta Auxiliar | Junta Auxiliar de Santa María La Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez |
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |

| | |
|-----------------------------|--|
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| Resolución Impugnada | Resolución emitida el veinticinco de noviembre por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el expediente TEEP-A-135/2019 |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Tribunal Local | Tribunal Electoral del Estado de Puebla |

S Í N T E S I S

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia¹ se sintetiza a continuación.

¿Qué se impugna en el presente juicio?

La resolución emitida por el Tribunal Local el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve² al resolver el recurso de apelación identificado con la clave TEEP-A-135/2019.

En esa resolución, el Tribunal Local declaró fundado el agravio planteado por el hoy Actor y otras personas³, en el cual afirmaron que el Ayuntamiento omitió dar respuesta a sus escritos de diecisiete de mayo y catorce de junio, en los cuales solicitaron la transferencia inmediata y directa de recursos económicos contenidos en partidas, federales, estatales o especiales.

¹ Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia entendida en su integralidad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutivo de la misma.

² En adelante todas las fechas a las que se haga referencia corresponderán al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

³ Saul Brígido Morales, Elsa Martínez Campos, Marco Antonio Pérez Huerta, y, Adriana Maceda Huerta, quienes se ostentaron como indígenas e integrantes de la Junta Auxiliar de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez.

El motivo por el cual el Tribunal Local les concedió razón fue porque constató que el Ayuntamiento había omitido dar respuesta a los dos escritos en los cuales solicitaron la transferencia de recursos, y razonó que a ningún fin práctico llevaría remitirle el expediente para que emitiera la respuesta, ya que al estar juzgando bajo una perspectiva intercultural, lo conducente era evitar mayores cargas procesales al actor y conocer su planteamiento inicial, en el cual solicitaron la transferencia directa de recursos a la Junta Auxiliar.

En el estudio de fondo, el Tribunal Local determinó que lo procedente era dictar una acción *declarativa de certeza* en favor del Actor, respecto de administrar de forma directa los recursos económicos que le corresponden, respetando el marco constitucional y legal aplicable al caso concreto.

En consecuencia, coligió que ese reconocimiento de derechos conlleva a tomar medidas necesarias para que en cooperación y en consulta con la propia Junta Auxiliar, se materialice el derecho a la administración de los recursos dentro del esquema legal municipal respectivo.

En ese sentido, ordenó la realización de una consulta previa, informada y de buena fe, dirigida al pleno de la autoridad auxiliar administrativa de la demarcación territorial, quienes tienen a su cargo y bajo su responsabilidad el recurso transferido.

Para llevar a cabo lo anterior, consideró que de conformidad con los artículos 196, 224 y 225 de la Ley Orgánica

Municipal, las Juntas Auxiliares se encuentran supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, por lo que dicha consulta debería correr a cargo del Cabildo del municipio respectivo.

¿Qué sostuvo la responsable?

El Tribunal Local arribó a esa conclusión, porque razonó que de conformidad con los artículos 196, 224 y 225 de la Ley Orgánica Municipal, las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, electas por plebiscito e integradas por una presidencia y cuatro integrantes propietarias o propietarios y sus respectivos suplentes.

Además, consideró que el objeto de las citadas Juntas Auxiliares es coadyuvar en las funciones que realiza el Ayuntamiento en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión.

De la misma manera, tomó en cuenta el contenido de los artículos 78, fracción LVII, 146 y 150, fracción IX de la Ley Municipal, los cuales, dijo, contemplan que el gasto municipal debe proveerse, entre otras cosas, para las Juntas Auxiliares y con base en la atribución de los Ayuntamientos para la entrega de dichos recursos a las mismas.

¿Cuál es la pretensión del Actor?

El Actor pretende que la consulta que ordenó realizar el Tribunal Electoral Local, cuyo objeto es la transferencia directa de recursos a la Junta Auxiliar, sea organizada por el

Instituto Local y no por el Ayuntamiento quien es responsable de la entrega de dichos recursos, pues considera que ello implica que en el caso sea *juez y parte*.

¿Qué resuelve esta Sala Regional?

Esta Sala Regional, en suplencia de la deficiente argumentación de los agravios, advierte que la verdadera causa que le genera perjuicio al Actor es que el Tribunal Local al emitir la Resolución Impugnada no juzgó con una perspectiva intercultural, dado que no advirtió que su planteamiento se orientó a evidenciar una posible violación a los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de la que forma parte.

Así, siguiendo la orientación trazada por la Sala Superior, en el sentido de que debe consultarse a los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propias prioridades⁴, el agravio se estima **fundado** y suficiente para revocar la Resolución Impugnada, habida cuenta que el Tribunal Local debió considerar que de conformidad con la Constitución Federal, tratados internacionales sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Constitución local y la Ley Orgánica Municipal, en todo municipio con población indígena es necesario reconocer a las autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, con base en sus derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno.

⁴ SUP-REC-682/2018

Es decir, el Tribunal Local debió advertir que al estar involucrada una comunidad indígena les asiste el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, de manera específica, a administrar los recursos que les correspondan, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente.

Por lo tanto, si el Tribunal Local para ordenar la consulta a cargo del Cabildo del Municipio solo consideró que de conformidad con los artículos 196, 224 y 225 de la Ley Orgánica Municipal, las Juntas Auxiliares se encuentran **supeditadas** al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, es una conclusión que no resulta del todo acertada.

En esas circunstancias, en la presente sentencia se revoca la Resolución Impugnada para el efecto de que el Tribunal Local emita una nueva en la que, mediante una acción declarativa de certeza, reconozca el derecho de la Junta Auxiliar de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez a administrar sus recursos de manera directa.

Asimismo, se le instruye para que en el nuevo pronunciamiento faculte al Instituto Local en cooperación con autoridades municipales y comunitarias, a realizar una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, cuyo objeto será definir los elementos cualitativos y cuantitativos compatibles con su cultura, que permitan la transferencia de responsabilidades

en la administración directa de los recursos que le correspondan.

¿Por qué se llegó a esa conclusión?

Dado que con la consulta que se ordena en la presente sentencia implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos legitimados para determinar sus propias prioridades, así como adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos, y no de sujetos, de decisiones ya tomadas o consumadas.

A N T E C E D E N T E S

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

I. Solicitud del Actor. El diecisiete de mayo y el catorce de junio, el Actor y otras personas, solicitaron al Ayuntamiento la transferencia inmediata y directa de recursos económicos contenidos en partidas, federales, estatales o especiales.

II. Recurso de apelación

1. Demanda. El cinco de septiembre, el Actor presentó recurso de apelación ante el Tribunal Local, a fin de controvertir la omisión del Ayuntamiento de responder su

solicitud, el cual fue registrado con la clave TEEP-A-135/2019.⁵

2. Resolución Impugnada. El veinticinco de noviembre, el Tribunal Local resolvió que debía realizarse una consulta dirigida a las personas integrantes del pleno de la Junta Auxiliar, en relación con la entrega directa de los recursos públicos solicitados.

III. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda. El dos de diciembre, el Actor promovió Juicio de la Ciudadanía, a fin de controvertir la Resolución Impugnada, integrándose el expediente SCM-JDC-1225/2019 que fue turnado a la ponencia a cargo de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

2. Admisión, cierre y propuesta. El trece de diciembre, la Magistrada admitió el juicio en mención y el nueve de enero siguiente cerró la instrucción, sometiendo a consideración del Pleno de esta Sala Regional el proyecto de resolución atinente. En la propuesta, medularmente, se sostuvo que el Tribunal Local no tenía atribuciones para conocer de la controversia planteada por el Actor, y, en consecuencia, revocó la sentencia emitida en el recurso de apelación TEEP-A-135/2019 para el efecto de que dictara otra en la que declarara su incompetencia.

⁵ Cabe precisar que, no obstante, la omisión de respuesta, al rendir su informe circunstanciado en la instancia anterior, el Ayuntamiento argumentó que en la normativa del estado de Puebla no se menciona que el Presidente municipal tenga que entregar las participaciones estatales a la Junta Auxiliar de Santa María la Alta perteneciente al Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez del estado de Puebla. (visible a foja de la 41 a la 49 del cuaderno accesorio Único del expediente).

3. Sesión Plenaria. El nueve de enero de dos mil veinte, el Pleno de este órgano jurisdiccional determinó en sesión pública por mayoría de votos rechazar la propuesta de resolución, al considerar que la transferencia directa de recursos solicitada para una Junta Auxiliar sí es competencia de esta Sala Regional, dado que está vinculada con la determinación y autogobierno de la comunidad, en relación con el derecho a la participación política efectiva⁶, motivo por el que se dejó sin efectos el cierre de instrucción, y se ordenó el retorno del expediente a la Magistratura correspondiente.

4. Retorno. Con esa misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó retornar el expediente SCM-JDC-1225/2019, a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza, para la instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

5. Radicación. El diez siguiente, el Magistrado Instructor tuvo por recibido en la ponencia a su cargo el referido expediente.

⁶ La Sala Superior, en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1865/2015, asumió competencia para conocer y resolver cuestiones relacionadas con los recursos públicos que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas para el correcto ejercicio de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno. Dicha sentencia dio origen a la tesis de rubro: "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".

6. Cierre de instrucción. En su oportunidad, se decretó el cierre de instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que fue promovido por un ciudadano, ostentándose como indígena y presidente de la Junta Auxiliar, a fin de controvertir la resolución emitida por el Tribunal Local; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción. Ello, con fundamento en las disposiciones jurídicas siguientes:

Constitución: Artículos 41 párrafo 3 base VI, y 99 párrafo 4, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 186, fracción III, inciso c) y 195, fracción IV, inciso c).

Ley de Medios: Artículos 79, párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

Además, la competencia se sustenta en la tesis sostenida por la Sala Superior de rubro: “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”.

En ese criterio⁷, la Sala Superior asumió competencia para conocer y resolver respecto de recursos públicos que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas para el correcto ejercicio de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Por su parte, esta Sala Regional al resolver el juicio ciudadano **SCM-JDC-1256/2017**, reiteró el criterio asumido por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1746/2016 en el cual enfatizó que la entrega de los recursos económicos o públicos de comunidades y pueblos indígenas es una vertiente que forma parte de la materia electoral, **y que por lo tanto, es una condición para que se surta la competencia por razón de materia de los órganos jurisdiccionales electorales**, siempre que se relacionen con el ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculados con el derecho a la participación política efectiva y administración directa de los recursos.

⁷ SUP-JDC-1865/2015

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9, párrafo 1, y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

a) Forma. El Actor presentó su demanda por escrito haciendo constar su nombre y firma, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, identificó la resolución impugnada, expuso los hechos y agravios que estimó pertinentes, y ofreció pruebas.

b) Oportunidad. La demanda fue promovida dentro del plazo de cuatro días hábiles que refieren los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios, dado que, si la resolución impugnada fue notificada al Actor el veintiséis de noviembre, entonces, el citado plazo transcurrió del veintisiete siguiente al dos de diciembre, -sin contar el sábado treinta de noviembre y domingo primero de diciembre por ser inhábiles⁸-, mientras que el Actor presentó su demanda el dos de diciembre; de ahí que sea evidente su oportunidad.

c) Legitimación. El Actor es un ciudadano que promueve por propio derecho, alegando una presunta vulneración a sus derechos político-electorales, como presidente de la Junta Auxiliar, al considerar que fue ilegal que en la Resolución Impugnada se haya autorizado al Ayuntamiento a organizar la consulta, relacionada con la transferencia directa de recursos a la mencionada Junta Auxiliar.

⁸ Esto, pues la impugnación no está relacionada con algún proceso electoral en curso.

d) Interés jurídico. El Actor fue quien interpuso el recurso de apelación ante la instancia local y comparece con el objeto de que se revoque o modifique una parte de la resolución impugnada, de ahí que cuente con interés jurídico.

e) Definitividad. El acto es definitivo y firme en términos del artículo 80, párrafo segundo de la Ley de Medios, ya que la legislación aplicable no establece la posibilidad de combatir la resolución impugnada a través de otro medio de defensa.

TERCERA. Cuestión previa. Incorporación de una perspectiva intercultural en el análisis del asunto.

El presente asunto se estudiará bajo una perspectiva intercultural, habida cuenta que se involucran derechos de personas pertenecientes a una comunidad indígena, particularmente, el derecho a la entrega directa de recursos públicos a la Junta Auxiliar de Santa María la Alta, Tlacotepec, así como el derecho de la propia comunidad de autogobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delineado que juzgar con perspectiva intercultural implica establecer una metodología de análisis que tome en cuenta a las personas que forman parte de distintas culturas; así como entre personas que pertenecen a comunidades indígenas frente a las estructuras tradicionales de ejercicio del poder público.

Lo fundamental de juzgar con perspectiva intercultural es la **identificación de los derechos de las comunidades y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento** en

contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México.⁹

En consonancia con lo anterior, este Tribunal Electoral ha reconocido la obligación de juzgar con perspectiva intercultural, tal y como se establece en la jurisprudencia **19/2018** de la Sala Superior de rubro “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”¹⁰.

De dicho criterio jurisprudencial se desprende que el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2 de la Constitución e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural **que atienda al contexto de la controversia** y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.

Así, de la interpretación mencionada, se establece que las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes:

1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las

⁹ Amparo directo en revisión 5324/2015, Primera Sala de la Suprema Corte.

¹⁰ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena [peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas, informes y comparencias de las autoridades tradicionales, revisión de fuentes bibliográficas, visitas en la comunidad, escritos de terceras personas en calidad de “amigos (o amigas) del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras.

2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el Derecho indígena aplicable, esto es, normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales.
3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas.
4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario.
6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

A la luz de dichos elementos mínimos, esta Sala Regional analizará la materia de la controversia, en la cual el Actor solicita que la consulta que ordenó el Tribunal Local sea organizada por el Instituto Electoral local, con objeto de determinar si con el dictado de la resolución impugnada, se llegaron a trastocar derechos subjetivos del Actor, o si se ponderaron los derechos de autonomía y autogobierno en la emisión de la resolución.

CUARTA. Estudio de fondo

a. Síntesis de la Resolución Impugnada

En la Resolución Impugnada, el Tribunal Local consideró fundado el agravio planteado por el Actor relacionado con la omisión del Ayuntamiento de dar respuesta a sus escritos de diecisiete de mayo y el catorce de junio, en donde solicitó la transferencia inmediata y directa de recursos económicos contenidos en partidas, federales, estatales o especiales.

En tal virtud, el Tribunal Local razonó que desde una perspectiva intercultural lo conducente era evitar mayores cargas procesales al ahí actor, para lo cual consideró: *“...esta visión tiene como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas y con ello lograr una igualdad de derechos en la vida pública...”*, por lo que determinó conocer el planteamiento primigenio.

En ese análisis, arribó a la convicción de que resultaba procedente dictar una *acción declarativa de certeza* a favor del Actor, respecto de administrar de forma directa los

recursos económicos que le corresponden, respetando el marco constitucional y legal aplicable al caso concreto.

Para ese efecto, consideró que ese organismo jurisdiccional sólo podía pronunciarse sobre el reconocimiento de tal derecho, no así respecto de la transferencia, que a decir del actor, le corresponde a la Junta Auxiliar, equivalente a 13.73% de la totalidad de ingresos que tiene el Ayuntamiento en partidas federales, estatales y especiales, toda vez que, en su concepto, no es materia electoral determinar cuestiones relativas al monto, origen o etiquetado de dichos recursos públicos.

Así, desde su perspectiva, adujo que ese reconocimiento de derechos conlleva a tomar medidas necesarias para que en cooperación y en consulta con la propia Junta Auxiliar, se materialice el derecho a la administración de los recursos dentro del esquema legal municipal respectivo.

Por tal motivo, ordenó la realización de una consulta previa, informada y de buena fe dirigida a los integrantes que componen el pleno de la autoridad auxiliar administrativa de la demarcación territorial, toda vez que, en su concepto, ellos directamente son los encargados y responsables del recurso transferido.

Para la realización de la consulta, tomó en consideración que de conformidad con los artículos 196, 224 y 225 de la Ley Orgánica Municipal¹¹, las Juntas Auxiliares se

¹¹ **ARTÍCULO 196** Las Juntas Auxiliares se coordinarán con los Ayuntamientos, a efecto de coadyuvar en las funciones que realicen en materia de Ley Orgánica Municipal 109 administración, recaudación, ejecución y supervisión. Para cumplir con estos fines, recibirán de los Ayuntamientos los recursos provenientes de sus participaciones en los términos y porcentajes que por ley les correspondan.

encuentran supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, por lo que consideró que dicha consulta la debía organizar el Cabildo del municipio.

De esta manera, en el considerando OCTAVO precisó los **EFFECTOS** siguientes:

- Dicho cuerpo edilicio podrá allegarse de todos los elementos que considere necesarios para proporcionar a la autoridad auxiliar la información cierta que permita una eficaz toma de decisiones, pudiendo solicitar el apoyo de las siguientes autoridades:

A) Federales: • Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Auditoría Superior de la Federación. • Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. • Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

ARTÍCULO 224 Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa. Las Juntas Auxiliares estarán integradas por un Presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes.

ARTÍCULO 225 Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección. El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable, para que éste coadyuve con la elección para elegir a las personas que formarán parte de las Juntas Auxiliares. Los Ayuntamientos, en los reglamentos respectivos, fijarán las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, mismas que deberán observar las disposiciones constitucionales y legales aplicables en donde se deberá prohibir el apoyo o postulación de los candidatos a integrar la o las Juntas Auxiliares Respectivas por parte de los Partidos Políticos.

B) Estatales: • Congreso del Estado. • Secretaría General de Gobierno. • Secretaría de Planeación y Finanzas. • Auditoría Superior del Estado. • Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Puebla.

Así, bajo la perspectiva del Tribunal Electoral local, la intervención de dichas autoridades resultaba necesaria porque los recursos a los que se hace referencia podrían estar sujetos a la regulación de diversas normas de carácter federal, estatal y municipal.

Sin embargo, al precisar cuáles habrían de ser los parámetros de la consulta, indicó que deberá realizarse bajo las características siguientes:

- Definir las condiciones mínimas, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas, así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le corresponden a la comunidad indígena.
- Los criterios de equidad con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte del Ayuntamiento, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal.
- Los criterios de ejecución para la operatividad y entrega de recursos.

Lo anteriormente razonado llevó al Tribunal Local a considerar que los citados criterios darían respuesta a las condiciones o modalidades en que se realizaría la entrega, en los términos siguientes: 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; entre otros aspectos de carácter cualitativo.

Tales criterios, en opinión del órgano jurisdiccional responsable, tendrían por objeto fijar la modalidad de cómo se realizaría la entrega.

Por último, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento de esa sentencia, el Tribunal Local ordenó al Ayuntamiento que, cada veinte días hábiles, le informara y remitiera las constancias que acreditarán las acciones desplegadas con relación a la consulta de mérito; una vez concluida deberá remitir, dentro de los tres días siguientes, el informe final en el que se asienten los resultados de la misma.

b. Síntesis de agravios

Esta Sala Regional advierte, que los agravios que plantea el Actor medularmente son los siguientes:

Señala que la resolución impugnada vulnera sus derechos y los de la comunidad a la que pertenece, pues el Tribunal Local sin dar razones para ello, señaló que la consulta que ordenó realizar, cuyo objeto es la transferencia directa de recursos a la Junta Auxiliar, sea organizada por quien es

responsable de la entrega de dichos recursos, lo que implica que, desde su punto de vista, en el caso sea *juez y parte*.

En ese sentido, considera que el Instituto Local es quien debe llevar a cabo esa consulta, al ser un órgano electoral neutral, capaz y comprometido con la sociedad y el facultado para celebrar consultas indígenas, en términos de la jurisprudencia 37/2015 de rubro: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**¹².

Para robustecer su aserto, invoca la sentencia recaída al recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-682/2018.

c. Marco Jurídico

La **Constitución** señala que 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 juntamente con ellos¹³.

¹² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 19 y 20.

¹³ El artículo 2, apartado B.

En tal virtud, las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos¹⁴.

Entre otras cuestiones, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley¹⁵.

Por su parte, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas** señala que éstos, tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural¹⁶.

En consecuencia, tienen derecho a la autonomía y autogobierno en cuestiones de asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas¹⁷.

El **Convenio 169 de la OIT** sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes reporta que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad¹⁸.

¹⁴ Artículo 2, Apartado B, fracción I, in fine.

¹⁵ Artículo 115.

¹⁶ Artículo 3.

¹⁷ Artículo 4.

¹⁸ Artículo 2, párrafo 1.

Aunado a lo anterior, la **Constitución Local** determina el deber del Gobierno del Estado, así como de los Ayuntamientos, de establecer equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben para cumplir con la propia Constitución local, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia¹⁹.

Asimismo, a nivel estatal es reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación para, entre otras cuestiones, determinar y desarrollar sus formas internas de organización social, cultural, política y económica, así como hacer la elección o designación de sus autoridades tradicionales e internas de convivencia y de organización social, económica, cultural y política²⁰.

Los municipios manejarán libremente su hacienda, la cual está conformada, entre otras cuestiones, por las siguientes:

- a. Contribuciones;
- b. Participaciones federales, y
- c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Los ingresos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa, o bien, por quienes ellos autoricen²¹. La administración pública municipal es centralizada y descentralizada²².

¹⁹ Artículo 13, párrafo tercero, fracción VII.

²⁰ Artículo 13, párrafo tercero, fracción I, incisos a) y b).

²¹ Artículo 103, párrafo 1, fracción IV.

²² Artículo 105, párrafo primero.

De la **Ley Orgánica Municipal de Puebla**, es posible advertir las siguientes disposiciones:

Los Ayuntamientos, las Juntas Auxiliares y órganos de participación ciudadana, promoverán y garantizarán el desarrollo integral de las comunidades indígenas²³.

En aquellos municipios con población de mayoría indígena la normatividad observará los sistemas normativos en la medida de lo posible, sin que contravengan los derechos humanos²⁴.

En cuanto a las Juntas Auxiliares, se prevé que son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, supeditados al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte.

Están integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios, con los respectivos suplentes.

Para formar parte, es requisito ser ciudadano vecino del Municipio, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente²⁵.

Al ejercer las facultades administrativas, las Juntas Auxiliares deberán coordinarse con las dependencias y entidades de la administración pública municipal²⁶.

²³ Artículo 44.

²⁴ Artículo 79, párrafo segundo.

²⁵ Artículo 227.

²⁶ Artículo 224.

Las Juntas Auxiliares son elegidas mediante plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público²⁷.

El Ayuntamiento debe entregar a las Juntas Auxiliares los recursos que por ley les correspondan.

En el entendido que, cada año quien ocupe la titularidad de las Juntas Auxiliares, elaborarán el anteproyecto de presupuesto de egresos en lo referente a su ramo, indicando las necesidades a satisfacer para el año siguiente, los proyectos para satisfacerlas, su costo, y las prioridades de cada proyecto²⁸.

En esencia, las funciones de las Juntas Auxiliares son las siguientes²⁹:

- Remitir al Ayuntamiento el proyecto de presupuesto de gastos;
- Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende;
- Dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que éste procure la seguridad y el orden público del pueblo;
- Gestionar ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que consideren necesarias;
- Nombrar al secretario y tesorero de la Junta Auxiliar;

²⁷ Artículo 225.

²⁸ Artículos 78, fracción LVII, 146 y 230.

²⁹ Artículo 230.

- En coordinación con el Ayuntamiento, garantizar el funcionamiento de la o las ventanillas para servicios y quejas;
- Fomentar actividades deportivas, culturales y educativas;
- Impulsar los programas y las acciones implementadas por el Ayuntamiento en favor de personas con discapacidad, niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores, y
- Preservar, enriquecer y promover las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los pueblos indígenas, así como sus usos y costumbres, fiestas, artesanías, vestimenta tradicional, expresiones musicales y **gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito.**

El marco jurídico anterior, revela que en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión prevalecerá una actividad coordinada y complementada entre la Juntas Auxiliares y los Ayuntamientos.

d. Contexto histórico de Santa María la Alta, Tlacotepec de Benito Juárez, Puebla³⁰

Santa María la Alta es un poblado ubicado a pocos kilómetros de la localidad de Tlacotepec de Benito Juárez, Puebla, cabecera municipal del municipio del mismo nombre.

³⁰ Consultable en la página electrónica:
<http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21177a.html>

Tlacotepec, de “Tlahco”; medio mitad; Tepetl; cerro y C, por co en; es decir Tlahco-tepe-c que dice "en medio o a la mitad del cerro". El segundo se forma de Tlacotl: vara jarilla y Tepec: pueblo o lugar; de lo que resulta Tlacotepec "lugar de varas o breñales o pueblo donde hay jarillas"³¹.

Tiene una distancia aproximada a la Ciudad de Puebla de noventa kilómetros y un tiempo aproximado de viaje de una hora con treinta minutos³².

Eligen a sus autoridades municipales mediante el régimen de partidos políticos³³.

Su número de habitantes aproximado es de 48,268 - cuarenta y ocho mil doscientos sesenta y ocho-(22,926 - veintidós mil novecientos veintiséis -hombres y 25,342 - veinticinco mil trescientos cuarenta y dos- mujeres). El municipio incluye en su territorio un total de cincuenta y cinco (55) localidades. Las principales, considerando su población del Censo de dos mil diez (2010) son:

| Localidad | Población |
|------------------------------------|---------------|
| Total Municipio | 48 268 |
| San Marcos Tlacoyalco | 9 881 |
| Tlacotepec de Benito Juárez | 8 908 |
| Santa María la Alta | 6 626 |
| Santo Nombre | 3 111 |
| San José Buenavista | 2 196 |
| Tepazolco | 1 593 |
| San Lucas el Viejo | 1 494 |
| Pericotepec | 1 479 |

³¹ Enciclopedia de los Municipios
<http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21177a.html>

³² Enciclopedia de los Municipios
<http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21177a.html>

³³ Instituto Electoral del Estado de Puebla (2018). Planillas electas - Ayuntamientos

| | |
|---|-------|
| Tepetlacolco | 1 184 |
| San Martín Esperilla | 1 149 |
| Tlacuitlapan (La Estación y Los Carrasco) | 1 124 |
| San José Tlacuitlapan | 1 016 |

Así también, está considerado como un municipio indígena³⁴ y cuenta con un total de 11,647 (once mil seiscientos cuarenta y siete) hablantes de lengua indígena³⁵, de los cuales la gran mayoría es bilingüe³⁶.

Las lenguas indígenas con mayor presencia en el municipio son la popolaca y el náhuatl³⁷.

El grado promedio de escolaridad de la población de 15 (quince) y más años (años de escolaridad) es de 6.2 (seis puntos dos) y solamente 14,184 (catorce mil ciento ochenta y cuatro) personas mayores de cinco años asisten a la escuela.³⁸

Se encuentra conformado con 58 (cincuenta y ocho) localidades, de las cuales la mayoría cuentan con un grado de marginación alto o muy alto en un ámbito rural, lo cual se traduce en que el 62.50% de la población (45,656 (cuarenta y cinco mil seiscientos cincuenta y seis) personas) se encuentra en un grado de marginación alto y el 27.08 (2,566-dos mil quinientos sesenta y seis-) en uno muy alto³⁹.

³⁴ CDI Catálogo de localidades indígenas 2010

³⁵ Según el Censo de Población y vivienda 2010 INEGI.

³⁶ CDI Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena por municipio

³⁷ CDI Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena por municipio

³⁸ INEGI <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=21#tabMCcollapse-Indicadores>

³⁹ SEDESOL Catálogo de Localidades <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=177>

Para el auxilio y mejor manejo de la administración pública municipal, el Ayuntamiento cuenta con dos Juntas Auxiliares (San Marcos Tlacoyalco y **Santa María la Alta**), las cuales son electas por plebiscito cada tres años, están manejadas por un Presidente Auxiliar Municipal y cuatro regidores⁴⁰.

En la Junta Auxiliar de Santa María la Alta, del total de población de 6,626 (seis mil seiscientos veintiséis) (3,117 (tres mil ciento diecisiete) hombres y 3,509 (tres mil quinientos nueve) mujeres⁴¹), corresponden a población indígena 4,354 (cuatro mil trescientos cincuenta y cuatro) (la lengua predominante es el náhuatl de la sierra negra, norte⁴²) y también se encuentra considerada como una localidad indígena con marginación alta⁴³.

e. Análisis de los agravios

El Actor señala que la Resolución Impugnada vulnera sus derechos y los de la comunidad a la que pertenece, pues el Tribunal Local sin dar razones para ello, señala que la consulta que ordenó realizar, cuyo objeto es la transferencia directa de recursos a la Junta Auxiliar, sea organizada por quien es responsable de la entrega de dichos recursos lo que implica que, desde su enfoque, sea *juez y parte*.

En ese sentido, considera que el Instituto Local es quien debe llevar a cabo esa consulta, al ser una institución neutral, capaz y comprometido con la sociedad, y el facultado para celebrar consultas indígenas, en términos de

⁴⁰ Enciclopedia de los Municipios <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21177a.html>

⁴¹ SEDESOL Catálogo de Localidades <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=177>

⁴² INALI https://www.inali.gob.mx/clin-inali/html/v_nahuatl.html

⁴³ CDI Catálogo de localidades indígenas 2010

la jurisprudencia 37/2015 de rubro **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**⁴⁴.

De los motivos de inconformidad planteados por el Actor, se pone de manifiesto que circunscribe su agravio a cuestionar la autoridad que debe llevar a cabo la consulta que ordenó el Tribunal Local; sin embargo, esta Sala Regional considera que debe suplir la deficiencia en su totalidad, en razón de lo siguiente:

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el órgano jurisdiccional que conozca de un medio de impugnación debe identificar y determinar la verdadera intención de la parte actora, lo que abona a lograr una recta administración de justicia en materia electoral⁴⁵.

Asimismo, la Ley de Medios dispone en su artículo 23, párrafo 1, la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos.

Es decir, la legislación dio a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una amplia facultad discrecional para deducir la verdadera

⁴⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 19 y 20.

⁴⁵ Criterio contenido en la jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

intención de la parte actora a efecto de poder ofrecer una mejor impartición de justicia.

En consecuencia, éstas lo pueden hacer si se encuentran en el escrito, hechos, señalamiento de actos o, inclusive, invocación de preceptos legales, de los cuales puedan deducirse la pretensión.

En el caso, debe considerarse que la parte actora se autoadscribe como una persona indígena perteneciente del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, Puebla, caso en el cual **la suplencia debe ser total**, debiéndose atender el acto del que realmente se duelen, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**⁴⁶.

Consecuentemente, esta Sala Regional hará la suplencia referida, pues de la lectura integral de la demanda es dable deducir la verdadera intención del Actor.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los órganos que imparten justicia.

En ese sentido, el alcance de la suplencia de la queja en casos como el que nos ocupa **obedece a superar las**

⁴⁶ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

desventajas que se han encontrado por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

De ahí que los argumentos que se expresen en los escritos de demanda no deben ser leídos e interpretados a la literalidad de lo que señalen, sino que debe atenderse a la vulneración o afectación de la que realmente se duela la parte actora, observando los elementos que rodean la controversia.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido⁴⁷ que debe corregirse cualquier tipo de defecto o insuficiencia de la demanda, a fin de evidenciar la verdadera intención de la parte actora, **debiéndose valer, incluso, de los elementos que integran el expediente**, y actuar en consecuencia, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de las colectividades indígenas, pueblos originarios y sus integrantes.

En ese orden de ideas, la posición adoptada referente a la suplencia total de agravio, en favor de un grupo vulnerable que históricamente se ha encontrado en situación de desventaja y en consecuencia, desigualdad, obedece a hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, pues dicho derecho, al igual que el cúmulo de derechos previstos en la Constitución, no se acotan a estar plasmados en ella, sino que las autoridades del Estado están obligadas a velar su efectivo ejercicio, según se encuentra previsto en el artículo 1 de ese ordenamiento superior.

⁴⁷ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-11/2007; criterio que también sostuvo esta Sala Regional al resolver el SCM-JDC-1160/2018.

De tal suerte, que debe privilegiarse el derecho de las colectividades en situación de desventaja a acceder plenamente a la jurisdicción; de ahí que para atender el presente caso se observará la suplencia total de agravios y **más allá de lo expresado por el Actor en su escrito de demanda, se buscará atender su verdadera pretensión, la lesión a sus derechos, las circunstancias y particularidades que rodean el caso.**

Ahora bien, del estudio integral del escrito de demanda y de la resolución impugnada, se pone de manifiesto que la verdadera causa que le genera perjuicio al Actor es que el Tribunal Local al emitir la Resolución Impugnada no juzgó con una perspectiva intercultural, dado que de manera enfática sostuvo que, como el Actor se apersonó, en esa instancia, como presidente de la Junta Auxiliar, ello lo supeditó a la normativa que rige la vida interna del Municipio, y no a las de un sistema normativo autónomo distinto, pese a que se autoadscribió como miembro de una comunidad indígena.⁴⁸

En ese sentido, esta Sala Regional considera que dejó de apreciar que el Actor en esa instancia, sostuvo que el Ayuntamiento, además de no haberle dado respuesta a sus recursos de diecisiete de mayo y catorce de junio, no había observado lo dispuesto en el artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁴⁹, en el que se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con

48 Visible a foja veintidós de la resolución impugnada, la cual obra de la foja 88 a la 102 del cuaderno accesorio único del expediente.

49 Página 10 del escrito de demanda primigenia consultable a foja 12 del cuaderno accesorio.

estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión a sus derechos individuales y colectivos.⁵⁰

Lo anterior pone de manifiesto, que efectivamente, el Actor planteó en su carácter de presidente de la Junta Auxiliar, una violación a los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena de la que forma parte, relacionada con la transferencia directa de recursos a la Junta Auxiliar.

Establecido lo anterior, en consideración de esta Sala Regional resulta **fundado** el motivo de inconformidad, en atención a los argumentos siguientes:

En principio debe decirse que conforme a la jurisprudencia **19/2018** emitida por la Sala Superior, ya citada, existen elementos mínimos que deben aplicarse para juzgar con perspectiva intercultural en materia electoral.

Dichos elementos, explicados en el análisis de cuestión previa de esta sentencia, incluyen el deber de identificar el origen real del conflicto, con objeto de resolver la controversia atendiendo a si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 18/2018 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA**

⁵⁰ Visible a foja 30 del escrito de demanda, la cual obra de la foja 02 a la 12 del cuaderno accesorio único del expediente.

INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.”⁵¹, es importante identificar la naturaleza del conflicto para analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de las personas integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

Al respecto, es importante señalar que la Sala Superior plantea que los conflictos pueden ser clasificados como intracomunitarios, extracomunitarios o intercomunitarios, en atención a lo siguiente:

- a. **Conflictos intracomunitarios.** Presentados cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios integrantes.
En este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas en lo individual o grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.
- b. **Conflictos extracomunitarios.** Se actualizan cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad.
En estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia

⁵¹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, (2018) dos mil dieciocho, páginas 16, 17 y 18.

la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

c. **Conflictos intercomunitarios.** Se presentan cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de (2) dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

En estos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras.

Al respecto, esta Sala Regional, advierte que la controversia en estudio reviste características especiales que permiten identificarla bajo una perspectiva **extracomunitaria**.

Lo anterior, debido a que la controversia de origen pone de relieve la existencia de un conflicto entre el Actor⁵² –y de manera implícita las y los integrantes tanto de la Junta Auxiliar, como de la comunidad de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez –, y el Ayuntamiento, que **se niega a transferir en forma directa a la comunidad los recursos económicos a los que tiene derecho**.

En este sentido, es posible evidenciar que subyace un conflicto entre una autoridad y una comunidad -Junta Auxiliar-, por el derecho a administrar los recursos económicos que le corresponden a esta última.

⁵² Presidente auxiliar de la comunidad electo bajo el sistema normativo el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Por ello, lo conducente es **ponderar** la necesidad de la *interferencia o decisión externa*, y determinar si en el caso era necesario privilegiar la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

Sobre este aspecto, es preciso destacar que la Sala Superior ha reconocido la importancia de garantizar las condiciones en que se ejerce el derecho a la autodeterminación y autonomía, y también ha sostenido que **si no se garantizan condiciones mínimas para su materialización y efectividad, el mismo resultaría en un derecho ilusorio o completamente inútil**, sin repercusiones en la vida en comunidad y sin posibilidad de ejercer y defender otros derechos humanos indispensables como el derecho al desarrollo, a su lengua, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano y adecuado, pues para ello se requieren condiciones económicas, políticas y sociales mínimas⁵³.

De esta manera, esa autoridad jurisdiccional federal, ha precisado que, el derecho a la participación efectiva de una comunidad indígena **no debe quedar de manera exclusiva al cabildo municipal**, lo cual no sería válido ni legítimo, puesto que el derecho de la comunidad es oponible a las autoridades municipales, al ser éstos, sujetos obligados de las normas constitucionales, convencionales y legales que reconocen y garantizan los derechos de las comunidades indígenas⁵⁴.

Ahora bien, el artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre

⁵³ Ver sentencia **SUP-JDC-1865/2015**, p. 34.

⁵⁴ Ver sentencia **SUP-JDC-1865/2015**, p. 38.

determinación y a su consecuente autonomía para, entre otros aspectos, ejercer su derecho al autogobierno.

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 particular, la fracción III, Apartado A del artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

De lo anterior, es válido sostener que, de una interpretación del artículo 2 de la Constitución, 7, párrafo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 13 de la Constitución Local y 44 de la Ley Orgánica Municipal, en todo municipio con población indígena que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos,

tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Por lo tanto, les asiste el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, de manera específica, **a administrar los recursos que les correspondan**, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente.

En el caso, el Tribunal Local determinó que debía dictar una acción *declarativa de certeza* en favor del Actor, respecto de administrar de forma directa los recursos económicos que le corresponden, respetando el marco constitucional y legal aplicable al caso concreto, lo cual estimó idóneo para favorecer ese derecho.

Sin embargo, al haber constreñido la consulta solo a los integrantes de la Junta Auxiliar, perdió de vista el derecho a la participación política efectiva de la comunidad del municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, para fijar su posición respecto del planteamiento formulado por el Actor.

Al respecto, es ilustrativo lo señalado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-682/2018, en el cual señaló que la **consulta** es un derecho colectivo en la medida que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes⁵⁵.

⁵⁵ Es orientadora la tesis CCXXXVI/2013 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN**

En la decisión judicial precitada, se consideró que la consulta busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente los pueblos o comunidades indígenas para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

La consulta indígena, en los términos establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,⁵⁶ deberá ajustarse, de manera central, a los siguientes estándares mínimos:

- 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, accesible y a través de sus instituciones representativas, y
- d. Debe ser informada.

De esta manera, la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si

EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Consultable en: <https://bit.ly/2vvTyau>.

⁵⁶ Artículo 6.

se tratara de objetos, y no de sujetos, de decisiones ya tomadas o consumadas⁵⁷.

En ese sentido, la Sala Superior ha considerado que la consulta indígena debe definir las **condiciones cualitativas y cuantitativas** de la entrega de recursos a la comunidad (aspectos operativos o instrumentales), esto es, **el monto de los recursos y las condiciones mínimas, culturalmente compatibles con la comunidad indígena, a fin de salvaguardar los principios de transparencia y rendición de cuentas**⁵⁸.

De manera enunciativa, la Sala Superior ha reconocido algunos de los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos que pueden ser abordados en la consulta⁵⁹:

Aspectos cualitativos

- Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias 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;
- Los criterios de equidad con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo

⁵⁷ Ver sentencia SUP-JDC-1865/2015, p. 89.

⁵⁸ Ver sentencia SUP-JDC-1966/2016, pp. 24-25 y 29.

⁵⁹ Ver sentencia SUP-JDC-1966/2016, pp. 47 y 48.

2º apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución, y

- Los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, los cuales 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 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, tales como partidas específicas, o bien aportaciones extraordinarias.

Asimismo, la Sala Superior ha enfatizado que la consulta debe ser dirigida a las autoridades tradicionales de la comunidad, salvo que éstas consideren la necesidad de una decisión por parte de su Asamblea General.

Lo anterior, porque se ha razonado que las autoridades representativas actúan en ejercicio de sus atribuciones, conforme con su sistema normativo⁶⁰.

De esta manera, esa Sala Superior consideró que es indispensable una comunicación constante entre las partes, esto es, un intercambio de información, así como un

⁶⁰ Ver sentencia SUP-JDC-1966/2016, p. 25.

diálogo, de manera principal entre el Ayuntamiento con las autoridades tradicionales, a efecto de estar en aptitud de entregar, de manera efectiva, los recursos a las autoridades competentes en condiciones de legalidad y transparencia.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Local para ordenar la consulta sólo consideró que de conformidad con los artículos 196, 224 y 225 de la Ley Orgánica Municipal, las Juntas Auxiliares se encuentran supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, por lo que dicha consulta debería correr a cargo del Cabildo del municipio respectivo.

En consideración de esta Sala Regional, si bien el Tribunal Local encontró una alternativa para favorecer el derecho de la Junta Auxiliar a administrar directamente sus recursos con el dictado de la acción declarativa de certeza, ello no fue suficiente para colmar los elementos mínimos que se requieren para juzgar con perspectiva intercultural, ya que, por un lado, redujo la consulta a la Junta Auxiliar, cuando debió involucrar a la comunidad, autoridades tradicionales y municipales, y por otra parte, ordenó al Ayuntamiento su realización, en lugar de encomendarla a un órgano imparcial que, en su caso, pudiese ser auxiliado por autoridades municipales y comunitarias.

Es decir, al no identificar el conflicto y su complejidad, le impidió obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitieran conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena [peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas, informes y comparecencias de las autoridades tradicionales, revisión de fuentes bibliográficas, visitas en la comunidad,

escritos de terceras personas en calidad de “amigos (o amigas) del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras.

Además, el Tribunal Local se limitó a establecer que sólo podía pronunciarse sobre el reconocimiento del derecho de la Junta Auxiliar a administrar directamente sus recursos, pero no respecto del monto de la transferencia, que a decir del Actor, le corresponde a la Junta Auxiliar, el equivalente a 13.73% (trece punto setenta y tres por ciento) de la totalidad de ingresos que tiene el Ayuntamiento en partidas federales, estatales y especiales.

Así, en consideración de esta Sala Regional, el Tribunal Local debió pronunciarse respecto de ese planteamiento, ya que uno de los fines de la consulta indígena, como lo ha sostenido la Sala Superior, es definir, entre otros aspectos, las **condiciones cualitativas y cuantitativas** de la entrega de recursos a la comunidad.

Premisa que comparte este órgano jurisdiccional, dado que el pleno reconocimiento de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas supone garantizar un mínimo de derechos, entre ellos, los previstos en el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, consistentes en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, **así como administrar directamente las asignaciones presupuestales que las autoridades municipales deberán determinar equitativamente.**

Lo anterior hace necesario, que en el presente caso, se defina el porcentaje de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, tales como partidas específicas, o bien aportaciones extraordinarias que deriven, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional y que le corresponda recibir a la comunidad de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez.

Por todo cuanto se ha dicho, es posible concluir, que la consulta de mérito deberá realizarse a las autoridades municipales (Ayuntamiento) y comunitarias tradicionales, y ser organizada por el Instituto Electoral Local en cooperación con autoridades municipales y comunitarias, al ser este último un organismo del Estado que se rige bajo los principios de legalidad, imparcialidad, certeza, en términos de lo dispuesto en el artículo 71 del Código Electoral Local.

De acuerdo con lo antes razonado, lo conducente, es revocar la sentencia impugnada para el efecto de que el Tribunal Local emita una nueva con perspectiva intercultural, en la cual se ajuste a las directrices siguientes:

Efectos:

a) Realizar las diligencias y actuaciones necesarias para que esté en posibilidades de emitir una sentencia con perspectiva intercultural bajo el reconocimiento de la pluralidad normativa que rodea al conflicto, determinando el contenido del sistema normativo interno y los usos y

costumbres de la comunidad de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, en torno a su organización política.

b) Hecho lo anterior, mediante una acción declarativa de certeza, reconozca el derecho de la comunidad de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez a participar activamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos, tanto a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, como el de participación política, en específico, respecto de la administración directa de los recursos económicos que le corresponden a la Junta Auxiliar.

c) Deberá vincular al Instituto Electoral Local a realizar, en cooperación con autoridades municipales y comunitarias, una **consulta** previa e informada **a la comunidad**, por conducto de sus autoridades tradicionales, cuyo objeto será definir los elementos cualitativos y cuantitativos compatibles con su cultura, que permitan la transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos que le correspondan.

d) El Instituto Electoral Local, deberá evaluar la posibilidad de que la consulta se realice dentro de un plazo breve, así como, solicitar la colaboración de cualquier ente para su realización.

e) La consulta deberá ser realizada a las autoridades municipales (Ayuntamiento) y comunitarias tradicionales,

pudiendo actuar como enlace el presidente de la Junta Auxiliar.

f) El resultado de la consulta será vinculante para las autoridades municipales y estatales.

g) Una vez esclarecidos los aspectos cuantitativos y cualitativos, compatibles con la cultura de la comunidad, deberá ordenar al Ayuntamiento a realizar las acciones necesarias para garantizar que la Junta Auxiliar disponga de manera directa los recursos presupuestales que le corresponden para que se ejerzan, en atención a los principios de transparencia y rendición de cuentas atendiendo a las circunstancias específicas de la comunidad.

h) La consulta, deberá realizarse de buena fe y ser culturalmente adecuada, en cooperación con las autoridades municipales y comunitarias tradicionales, 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.

i) La nueva resolución que emita en el Juicio Local, debe hacerse dentro de un plazo razonable y, lo deberá informar a esta Sala Regional dentro de los tres días hábiles siguientes a que ello suceda.

Dado el sentido de la presente resolución, se dejan sin efectos las actuaciones que haya llevado a cabo el Ayuntamiento del Municipal de Tlacotepec de Benito

Juárez, en cumplimiento a la resolución recaída al expediente TEEP-A-135/2019 de veinticinco de noviembre.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se revoca la Resolución Impugnada, para los efectos precisados en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE por **correo electrónico** al Instituto Local, por oficio al Tribunal Local y al Ayuntamiento, y **por estrados** al Actor y demás personas interesadas.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, la Magistrada y los Magistrados, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

**MAGISTRADA
POR MINISTERIO DE LEY**

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**LAURA TETETLA
ROMÁN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ